

# 재건축사업의 문제점과 제도적 개선방안의 모색

梁鉞在\* · 梁承浩\*\*

## -----<目 次>-----

- |                         |                  |
|-------------------------|------------------|
| I. 서론: 연구의 배경 및 목적      | III. 재건축사업의 개선방안 |
| II. 현행 재건축사업의 추진현황과 문제점 | IV. 결론           |

### I. 서론: 연구의 배경 및 목적

6, 70년대에 도입되기 시작한 아파트란 새로운 공동주택은 당시의 노후·불량주택을 개량하고 주택공급을 확대하며, 도시내 토지의 효율성을 높이기 위해 대량으로 건설되었다. 그러나 그로부터 20여년이 경과한 80년대에 와서 건설당시의 부실공사와 자연적 노후화로 인한 시설의 낙후로 주택으로서의 기능이 떨어지는 등 여러 가지 문제를 불러 일으켰다. 이와함께 과도한 도시로의 인구집중현상은 도시의 주택부족난을 가중시켰고, 정부는 주택문제를 해결하고자 고층위주의 아파트를 대거 건설하였다. 그로 인해 도시내의 택지부족현상이 나타나기 시작하면서 정부의 주택공급정책이 차질을 빚게 되자, 정부는 기존의 불량주택재개발의 활성화와 동시에 민간자본의 신속한 투자유도가 가능한 재건축이라는 개발방식을 통하여 도시주택문제를 해결하고자 하였다.

이러한 배경 속에서 재건축사업은 1987년 주축법시행령 제3조 9항이 신설되면서 제도로써의 법적근거를 마련하였고, 1988년 6월 주축법시행령 제4조 2항과 제42조가 신설되면서 사업시행이 가능하게 되어, 96년 3월까지 서울에서만 6만 3천여 가구가 건설되고 있거나 완공되었다.

재건축사업의 이면에는 정부와 건설업체, 가옥주간의 이해관계가 일치하여 본격화된 사업이라는 점을 무시할 수 없다. 즉 정부의 입장에서 보면 별 투자없이 도심이나 도심 가까운 지역에 위치하고 있는 노후주택을 재건축함으로써 도시미관의 증진 뿐만 아니라 토지이용율의 제고를 통해 도시주택공급이 가능하며, 건설업체는 도심의 택지확보를 위해 막대한 용지비를 투자하지 않고도 건설물량과 개발이윤을 확보할 수 있고, 가옥주 역시 큰 비용을 들이지 않아도

---

\*서울대학교 환경대학원 환경조경학과 교수

\*\*서울대학교 협동과정 조경학 박사과정

보다 넓은 신규주택을 확보할 수 있기 때문에 그동안 재건축사업이 갖는 표면적 효과로 인해 도심내 택지공급과 불량주택의 재정비 방법으로 각광을 받아왔다.

그러나 재건축사업에 적극적인 건설업체나 조합과는 달리 건축이나 도시계획, 환경 관련 전문가들은 현행 재건축사업에 깊은 우려를 나타낸다. 우선 한강변이나 산중턱을 막아 선 일자형의 고층 재건축 아파트는 시민의 공적 자산을 독점한 것으로 규제가 필요하다는 입장이다. 또 저밀도 지구를 고층·고밀로 재건축하게 되면 인근의 도시계획 시설에 과부하를 주게 되어, 교통혼잡이 생기고 교육시설이나 상하수도시설 등이 부족해지기 때문에 규제해야 된다는 입장이다. 더구나 20년만 되면 주택을 재건축할 수 있다는 규정은 자원 낭비와 주택 관리와 건설의 부실화를 초래하는 원인이 된다는 목소리 또한 크다. 외국에서는 50년이 지나야 중고 주택으로 취급되는 데 반해, 우리 나라는 건축 후 6년에서 10년까지는 아파트 가격이 내리다가 그 뒤부터는 오르기 시작하여 15년째부터는 재건축 바람이 부는 것은 현행 재건축 제도의 문제점 때문이라는 지적이다. 또한 지방자치단체도 지난 몇 년간은 재건축사업을 통해 주택공급을 늘릴 수 있고, 생활환경을 개선할 수 있다는 취지 때문에 고층·고밀도 아파트 신축을 허용해 왔으나, 최근에는 도시계획 상의 문제점과 주변 생활환경 보호를 이유로 점차 기준을 강화하려는 경향을 보이고 있다.

이제 물량 확대의 수단으로 재건축사업을 바라보는 시각은 바뀔 필요가 있다. 주변 지역의 생활환경이나 도시 전체의 환경 수준의 중요성은 더 커지고 있고, 재건축사업의 주변 지역이나 도시 전체에 대한 영향을 무시할 수 없게 되었다. 환경과의 친화력이나 삶의 질을 높이는 차원에서 재건축사업을 접근할 필요가 커진 것이다. 이를 위해서는 재건축사업에 공익성과 공공성을 부여하는 것이 필요하다.

따라서 본 연구에서는 사적 이익을 충족시키기 위한 수단으로써의 재건축이 아니라 도시개발의 차원에서 재건축을 파악하고, 이를 통하여 개발의 공공성과 공익성이 충족될 수 있는 제도적 방안을 모색하는데 연구의 목적을 둔다. 이를 위해서 기존 재건축사업에 대해 법적, 사회·경제적 문제점과 도시환경적 측면에서의 문제점을 분석하였고, 이를 토대로 재건축사업의 제도적 개선방안을 제시하도록 한다.

## Ⅱ. 현행 재건축사업의 추진현황과 문제점

### 1. 재건축 사업의 추진현황 및 전망

1988년부터 1996년 3월까지 서울시의 재건축 사업은 총 534곳의 조합이 구성되어, 이 중 약 48%인 255개의 조합이 사업승인을 받아 63,695가구를 건립중에 있거나 완공하였다. 현재 사업승인을 받은 조합을 기준으로 살펴보면, 세대 수가 적고 용적율이 낮아 재건축의 경제성이 가장 좋은 연립주택이 66%로 가장 많은 조합구성비를 점하고 있다. 특히 용적율이 기존

〈표 1〉 서울시 재건축사업 추진현황

(1996년 3월 31일 기준)

| 기준연도   | 단독주택 |        |        | 연립주택 |        |        | 아파트  |        |        | 계    |        |        |
|--------|------|--------|--------|------|--------|--------|------|--------|--------|------|--------|--------|
|        | 조합수  | 기존 세대수 | 계획 세대수 | 조합수  | 기존 세대수 | 계획 세대수 | 조합수  | 기존 세대수 | 계획 세대수 | 조합수  | 기존 세대수 | 계획 세대수 |
| 90 세대수 | 1    | 110    | 583    | 7    | 372    | 412    | 2    | 450    | 499    | 10   | 932    | 1,494  |
| 년 백분율  | 2.8  | 5.2    | 3.9    | 4.1  | 3.6    | 1.5    | 3.9  | 3.7    | 2.2    | 3.9  | 3.5    | 2.1    |
| 91 세대수 | 1    | 60     | 146    | 3    | 183    | 1,152  | 5    | 1,725  | 2,642  | 9    | 1,968  | 3,940  |
| 년 백분율  | 2.8  | 1.6    | 0.9    | 1.8  | 1.8    | 4.3    | 9.8  | 14.3   | 11.7   | 3.5  | 7.5    | 6.2    |
| 92 세대수 | 2    | 501    | 2,030  | 10   | 703    | 1,814  | 4    | 678    | 1,416  | 16   | 1,882  | 5,260  |
| 년 백분율  | 5.7  | 13.1   | 13.8   | 5.9  | 6.9    | 6.8    | 7.8  | 5.6    | 6.3    | 6.2  | 7.2    | 8.3    |
| 93 세대수 | 7    | 573    | 1,660  | 26   | 1,718  | 4,299  | 11   | 1,607  | 3,115  | 44   | 3,898  | 9,074  |
| 년 백분율  | 20.2 | 14.9   | 11.3   | 15.4 | 16.8   | 16.2   | 21.5 | 13.3   | 13.8   | 17.3 | 14.9   | 14.2   |
| 94 세대수 | 11   | 1,069  | 5,056  | 37   | 1,689  | 4,543  | 7    | 1,457  | 3,119  | 55   | 4,215  | 12,718 |
| 년 백분율  | 31.2 | 27.9   | 34.4   | 21.8 | 16.5   | 17.1   | 13.7 | 12.1   | 13.8   | 21.5 | 34.8   | 20     |
| 95 세대수 | 10   | 1,061  | 4,512  | 72   | 4,664  | 12,048 | 19   | 5,632  | 10,674 | 101  | 11,357 | 27,234 |
| 년 백분율  | 28.3 | 27.8   | 30.7   | 42.6 | 45.6   | 45.4   | 37.3 | 46.7   | 47.5   | 39.6 | 43.5   | 42.8   |
| 96 세대수 | 3    | 453    | 1,508  | 14   | 888    | 2,334  | 3    | 494    | 1,018  | 20   | 1,835  | 4,860  |
| 년 백분율  | 9    | 9.5    | 5.0    | 8.4  | 8.7    | 8.8    | 5.9  | 4.1    | 4.5    | 7.8  | 7      | 7.6    |
| 계 세대수  | 35   | 3,827  | 14,693 | 169  | 10,217 | 26,519 | 51   | 12,043 | 22,483 | 255  | 26,087 | 63,695 |

\* 자료: 서울시 주택기획과, '서울시 재건축추진현황' 사업계획승인 인가조합을 기준으로 재작성.

250%에서 400%로 크게 완화된 1993년 이후부터 2, 3층규모의 연립주택 재건축이 크게 활성화되어 현재까지 가장 많은 수의 재건축이 이루어져 왔다.(표 1 참조)

재건축의 용적율이 크게 완화된 93년 이후 전체의 86%에 달하는 220건의 사업승인이 이루어 졌으며, 계획된 가구수도 전체의 83%인 53,000 세대에 이르고 있다. 특히 당시까지는 재건축의 주목을 받지 못하던 용적율 100% 내외의 저층 아파트단지가 재건축에 의한 용적율이 400%까지 완화된 후 연립주택과 함께 재건축 대상으로 크게 각광을 받게 되었다. 또한 용적율이 완화된 이후 본격적인 재건축 승인 신청이 이루어진 94, 95년에 현재까지 재건축의 60% 이상이 이루어져, 향후 재건축에 의한 주택공급은 더욱 활성화 될 것으로 보인다.(표 2 참조)

재건축 계획규모를 살펴보면 아파트는 평균 236세대, 연립주택은 60세대, 단독주택은 109세대 정도로 나타나고 있으며, 기존 세대수에 대한 계획 세대수의 비율, 즉 세대 증가효과는 평균 244%로서 단독주택(384%), 연립주택(259%), 아파트(187%)의 순으로 나타나고 있어, 결국 세대수의 증가비율은 재건축 이전 조합의 용적율과 반비례함을 알 수 있다. 재건축사업에 의한 연도별 주택수 증가를 살펴보면, 1994년이 3.02배로 가장 높은 증가율을 보이고 있으며

&lt;표 2&gt; 연도별 재건축주택의 증가비율

|                 | 90년 이전 | 91년   | 92년   | 93년   | 94년    | 95년    | 96년 3월 | 계      |
|-----------------|--------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 조합수             | 10     | 9     | 16    | 44    | 55     | 101    | 20     | 255    |
| A. 기존세대 수       | 932    | 1,968 | 1,882 | 3,898 | 4,215  | 11,357 | 1,835  | 26,087 |
| B. 계획세대 수       | 1,494  | 3,940 | 5,260 | 9,074 | 12,718 | 27,234 | 4,860  | 63,695 |
| C. 증가세대 수(B-A)  | 562    | 1,972 | 3,378 | 5,176 | 8,503  | 15,877 | 3,025  | 37,608 |
| D. 세대수증가비율(B/A) | 1.60   | 2.00  | 2.79  | 2.33  | 3.02   | 2.40   | 2.64   | 2.44   |

\* 자료: 서울시 주택기획과, '서울시 재건축추진현황' 사업계획승인 인가조합을 기준으로 재작성.

&lt;표 3&gt; 주택유형별 세대수 증가비율

|                     | 단독주택   | 연립주택   | 아파트    | 계      |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|
| A. 조합수              | 35     | 169    | 51     | 255    |
| B. 기존세대 수           | 3,827  | 10,217 | 12,043 | 26,087 |
| C. 계획세대 수           | 14,693 | 26,519 | 22,483 | 63,695 |
| D. 증가세대 수(C-B)      | 10,866 | 16,302 | 10,440 | 37,608 |
| E. 세대수증가비율(C/B)     | 3.84   | 2.59   | 1.87   | 2.44   |
| F. 조합당 기존세대 수(B/A)  | 109.3  | 60.4   | 236.1  | 102.3  |
| G. 조합당 계획세대 수(C/A)  | 419.8  | 156.9  | 440.8  | 249.7  |
| H. 조합당 증가세대 수 (G-F) | 310.5  | 96.5   | 204.7  | 147.4  |

\* 자료: 서울시 주택기획과, '서울시 재건축추진현황' 사업계획승인 인가조합을 기준으로 재작성.

이는 1993년 이후 용적을 완화의 효과가 현실화된 것으로 볼 수 있는데, 특히 저층연립주택에 대한 재건축사업이 본격화된 결과라 하겠다(표 2 참조). 또한 재건축에 의한 주택유형별 세대수 증가비율은 기존 용적율이 가장 낮은 단독주택이 3.84배로 가장 우세하고, 그 다음으로 연립주택 2.59배, 아파트 1.57배의 순으로 나타나고 있다(표 3 참조).

재건축에 의한 층수의 변화는 아파트의 경우 5층 이하의 아파트가 대부분 18~25층 이상의 초고층 아파트로 건축되고 있는데, 이는 현재의 건설 측면에서 가장 경제적인 개발이 이루어지고, 동시에 각 대지별 건축 가능한 최대층수와도 관계가 있는 것으로 판단된다.

최초 주택준공시기부터 재건축 조합결성시기까지의 20년을 주택경과년수의 기준으로 볼 때, 1996년 3월 현재 아파트 29.3%, 연립주택 47.5%, 단독주택 23.2%로 나타나며, 대상주택 중 10~15년된 연립주택 구성비가 가장 높은 것은 것은 1980년을 전후한 중동건설붐으로 인해 기능공들이 해외로 진출함에 따라 국내 기술인력 부족으로 야기된 부실시공때문인 것으로 파악되고 있다. 경과년수 10년 미만의 주택은 1986년 홍수피해시 수해를 입은 주택이며, 단독주택의 경과년수가 오랜 것은 대부분 1960년대에 건축된 무허가 건물의 양성화 조치로 재건축이 허용되었기 때문이다.(표 4 참조)

〈표 4〉 재건축아파트의 경과년도 현황

(단위: 조합수, 조합설립기준)

|      | 10년 이하 | 10~15년 | 16~20년 | 21~25년 | 26~30년 | 30년 이상 | 합계 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----|
| 단독주택 | 1      | 1      | 5      | 10     | 5      | 1      | 23 |
| 연립주택 | 10     | 29     | 3      | 4      | —      | 1      | 47 |
| 아파트  | 1      | 9      | 9      | 10     | —      | —      | 29 |
| 합계   | 12     | 39     | 17     | 24     | 5      | 2      | 99 |

\* 자료: 서울시 주택기획과, '서울시 재건축추진현황' 사업계획승인 인가조합을 기준으로 재작성.

〈표 5〉 서울시 지역별 재건축 현황

|      | 단독주택 | 연립주택 | 아파트 | 계   |
|------|------|------|-----|-----|
| 강남구  | —    | 2    | 4   | 6   |
| 강동구  | —    | 8    | 5   | 13  |
| 강서구  | 1    | —    | 1   | 2   |
| 관악구  | —    | 4    | 1   | 5   |
| 구로구  | 3    | 6    | 8   | 17  |
| 노원구  | 1    | 9    | —   | 10  |
| 도봉구  | —    | 3    | 1   | 4   |
| 동대문구 | 1    | 2    | —   | 3   |
| 동작구  | 2    | 3    | 1   | 6   |
| 마포구  | 3    | 2    | 3   | 8   |
| 서대문구 | 2    | —    | 2   | 4   |
| 서초구  | —    | 5    | —   | 5   |
| 성동구  | —    | 5    | 1   | 6   |
| 성북구  | 8    | 1    | 2   | 11  |
| 송파구  | —    | 4    | 1   | 5   |
| 양천구  | 1    | 6    | 1   | 8   |
| 영등포구 | —    | 6    | 2   | 8   |
| 용산구  | —    | —    | 6   | 6   |
| 은평구  | 1    | 4    | —   | 5   |
| 종로구  | —    | —    | 2   | 2   |
| 중랑구  | —    | 1    | —   | 1   |
| 총계   | 23   | 70   | 41  | 135 |

재건축이 이루어지고 있는 지역을 살펴보면, 이제까지 개발에서 소외되어 왔던 성북구, 노원구 등과 공장이전 적지등으로 인해 대규모의 나대지가 발생하게 된 구로구, 영등포구 등의 지역, 70년대에 개발계획이 수립되면서 초기의 난개발로 인해 재건축이 활성화되고 있는 강동구, 양천구 등이 가장 많은 재건축이 이루어지고 있음을 알 수 있다(표 5 참조).

또한 재건축과 유사한 사업으로 진행되고 있는 불량주택지 재개발사업 및 일반 조합주택사

&lt;표 6&gt; 관련사업 추진현황별 특성의 비교

| 구분             | 재개발    | 재건축   | 조합주택  |
|----------------|--------|-------|-------|
| 지구수(지구)        | 80     | 171   | 85    |
| 지구당 대지면적(평)    | 15,970 | 4,221 | 4,079 |
| 평균용적률(%)       | 338    | 392   | 323   |
| 조합원/기존 세대 수(%) | 206.1  | 100.5 | 100.0 |
| 세대당 건축연면적(평)   | 34.4   | 40.0  | 35.0  |
| 가구수 증가비율(%)    | 156.2  | 219.7 | 110.0 |

\* 자료: 한국주택협회, 주택사업지정업체 추진사업자료

\* 출처: 조주현(1994년, “도시불량주택 재개발의 문제점과 개선방향, 도시문제연구회 정책세미나자료) p.20에서 재인용

&lt;표 7&gt; 연도별 재건축 대상 아파트 현황

(단위:호)

| 구분                 | 1994 <sup>2)</sup> | 1995    | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    |
|--------------------|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 신규대상 <sup>1)</sup> | 69,697             | 46,758  | 24,770  | 29,703  | 58,031  | 87,637  | 72,988  |
| 누진계                | 69,697             | 116,455 | 141,225 | 170,928 | 228,959 | 316,596 | 389,584 |

주 : 1) 건설후 20년이 경과된 아파트를 재건축대상주택으로 계산

2) 재건축이 완료된 아파트를 포함한 공급초기부터 1974년 건설분까지의 합계

자료: 장성수, 윤혜정, 1995, “분배적 정의” 개념에서 본 재건축사업의 문제점, 건축, 제39권 3호, p.34에서 재인용.

업과 재건축사업의 특성을 비교해 보면 재건축의 세대수증가 비율과 용적율이 월등하게 높은 것이 특징이며, 세대당 규모도 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서 재건축에 의한 도심내 주택공급의 효과는 매우 높은 것으로서 새로운 주택건설수법으로 정착되어가고 있는 실정이다.(표 6 참조)

건설한지 20년이 지난 아파트를 재건축 대상으로 보고 재건축 사업의 잠재력을 추정해 보면 다음 <표 7>과 같이 나타난다. 1994년까지의 누계가 7만호에 이르고 있는데, 향후 점점 더 많은 양의 재건축사업이 예상되며, 1999년 이후에는 1994년까지의 누계보다 더 많은 양이 한 해 사업대상이 될 것이며, 2000년까지의 누계는 약 40만호에 달할 것으로 예상된다.

## 2. 현행 재건축사업의 문제점

### (1) 재건축사업 활성화를 위한 법규의 변화

#### ① 재건축제도의 완화

재건축제도는 1987년 도입 당시에는 구조적으로 안전사고의 우려가 있거나, 준공후 20년이 경과하고 유지관리비가 많이 소요되거나, 주변환경에 비해 현저하게 효용이 낮게 이용되고 있

는 주택에 대해서만 재건축을 허용함으로써(주택건설촉진법 시행령 4조 2항) 무분별한 재건축 사업은 오히려 억제하는 기능을 해왔던 것이다. 그러나 이런 재건축 허용 요건은 1993년 3월 주택건설촉진법이 개정되면서 20년이 경과하지 않아도 재건축이 허용되는 등 크게 완화되었다. 즉 동법 시행령 4조 2항에 20년이 경과하지 않아도 미관이 불량하거나 난방방식이 노후하고 불량시공된 공동주택에 대해서는 재건축이 가능하도록 대상범위를 확대한 것이다.

그러나 20년이라는 재건축 내구연한은 일부 부실시공된 주택을 제외한 대부분의 주택구조수명에 절반에도 미치지 못하는 것이며, 이러한 재건축 내구연한 규정은 공동주택이 20년 정도만 살 집이라는 인식을 낳게 되어, 시공이나 관리가 이를 기준으로 이루어지고, 재고주택의 가격 또한 20년 경과시 재건축될 것을 기준으로 형성되는 등의 문제를 야기시키고 있다. 또한 20년 내구연한 제한이 제도적 실효성을 잃게 되면서 재건축되는 주택의 평균수명은 훨씬 더 단축되었고, 주택의 조기감실에 대한 우려도 더욱 커졌다.

이러한 재건축대상 주택의 완화 이외에도 재건축사업을 촉진하기 위해 소형주택 건설 의무비용의 완화와 양도소득세 등을 면제해 주는 등 재건축을 촉진하기 위한 법규의 개정이 계속적으로 이루어져왔다.

소형주택 건설 의무비용에 대해서 살펴보면, 1994년 12월까지의 재건축사업에서 전체 건설호수의 75% 이상을 전용면적 25.7평 이하로 지어야 하고, 40% 이상은 18평 이하로 건설해야 했다. 따라서 대규모 아파트는 수익성이 떨어져 재건축이 불가능하였다. 그런데 건설부는 중대형 아파트의 재건축사업을 촉진하기 위한 대책으로 1994년 12월 소형주택 건설에 관한 지침을 개정하면서 25.7평을 넘는 중대형 아파트를 재건축할 경우 조합원 수만큼 기존 평수의 1.5배 또는 최고 규제 평형까지 늘릴 수 있게 하고, 잔여분에 한해서만 25.7평 이하로 지어 일반분양하도록 하였다. 따라서 이전까지는 당초보다 주택규모를 줄여야 했던 중대형 아파트들도 개발이익을 얻을 가능성이 커졌고 결과적으로는 재건축사업이 중대형 아파트 중심으로 확대되어 왔다.

전국의 아파트에 대해 일률적으로 25.7평 이하를 75% 이상으로 하되, 그 중 18평 이하를 전체의 40% 이상 건설하도록 한 의무규정내용 중 18평 이하를 시장, 군수의 재량에 따라 10% 범위에서 조정할 수 있도록 함에 따라, 18평 이하의 소형주택건설 의무비용을 30%로 낮추는 결과를 낳고 말았다. 이후 소형주택 건설 의무비용은 미분양 사태에 따른 건설업체 수지악화를 경감시키는 차원에서 다시 완화되어, 1995년 미분양 해소대책의 하나로 건설업체의 소형주택 건설 의무비용의 완화 혹은 폐지에 대한 요구가 매우 강력하게 제기되었고, 정부는 이를 부분적으로 수용하여 1996년 1월 '주택의 규모별 공급비용에 관한 지침'을 개정하였다. 이에 따라 주택보급률이 90% 이상인 대전, 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 제주 등 7개 시·도는 18평 이하 건설 의무비용이 없어졌으며, 보급률이 80-90%인 광주, 충북, 경남은 의무비용이 40% 이상에서 20% 이상으로 낮아졌다. 또 주택보급률이 80% 이하인 부산과 대구광역시

&lt;표 8&gt; 재건축사업 관련 주요 법규

| 단계   | 관련법규                                                  |                                                                         | 주요내용                                                                                          |
|------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
|      | 조항                                                    | 내용                                                                      |                                                                                               |
| 재건축  | 주택건설촉진법 3조 9항<br>44조                                  | 주택조합의 정의<br>주택조합의 설립                                                    | 주택의 건설과 공급에 대한 필요사항                                                                           |
|      | 주택건설촉진법 2조1항<br>4조 2<br>시행령 31조<br>42조                | 공동주택의 범위<br>노후불량주택의 범위<br>사업승인 대상<br>노후불량주택의 진단기관 등                     | 주택의 건설과 공급에 대한 필요사항<br>국민주택기금운용, 공동주택건설종합<br>계획, 노후불량아파트의 진단과 사업<br>승인 대상 노후불량아파트의 진단기<br>관 등 |
|      | 주택법시행규칙 32조 2                                         | 노후불량주택의 진단기관                                                            |                                                                                               |
|      | 주택건설기준<br>등에 관한 규정 1장<br>2장<br>3장<br>4장, 5장<br>6장, 7장 | 단지안 시설등에 대한 총칙<br>시설의 배치 등<br>주택의 구조 및 설비<br>부대시설 및 복리시설<br>주요구조부용 주택자재 | 주거환경의 질적 수준 확보를 위한<br>법규 및 지침사항으로써 주택단지의<br>공간 및 설비·구조의 구체적 기준과<br>주택설비 및 자재의 기준과 적용          |
|      | 주택건설기준 규칙                                             | 구조 및 설비관련 내용                                                            |                                                                                               |
| 유지관리 | 주택건설촉진법 38조<br>39조                                    | 공동주택의 관리<br>주택관리업 주택관리의무                                                | 아파트와 단지의 기본체계를 유지하<br>면서 현상유지를 통한 세부시설의 기<br>능보전을 위한 법                                        |
|      | 공동주택관리령                                               | 아파트내부 구조·설비의 개선과 관련된 법규                                                 |                                                                                               |

는 40% 이상에서 30% 이상으로 하향 조정되었다. 그러나 서울, 경기, 인천 등 수도권은 주  
택보급률이 낮아 18평 이하 의무비율을 현행 40% 이상으로 유지키로 했다. 결국 재건축 시  
18평 이하 주택건설의 의무비율은 일반 주택건설 때의 소형주택건설 의무비율과 같아졌다.

서울시도 재건축에 대한 주택건설규모에 대한 제한을 완화하여, 중대형 아파트를 재건축할  
때 적용되는 ‘1.5배형’의 경우, 최대규모는 현행과 같이 짓도록 하고 잔여주택에 대해서 18평  
이하를 50% 이상 짓도록 되어 있던 것을 40% 이상으로 낮췄다. 또한 최근들어 서울시는 그  
동안 전용면적을 기준으로 34.8평으로 훨씬 엄격하게 제한하여 왔던 재건축 아파트 최대규모  
규정을 폐지하여 재건축시에도 일반아파트 신축때와 마찬가지로 전용면적이 최대 90평  
(297m<sup>2</sup>)까지 늘려지을 수 있도록 하였다.

재건축사업을 추진하는 과정에서 조합원 수 이상으로 건설되는 주택에 대해서는 일반분양하  
게 되는데, 이 경우 조합원들은 종전 대지지분 중 일반분양 아파트 지분만큼을 신규분양자에게  
양도하게 된다. 그 동안 이 양도지분에 대해 양도소득세가 부과되었으나, 사업계획승인을 신청  
할 때 환지처분계획을 미리 제출하면 이를 면제해 주도록 했다. 이러한 변화는 관리처분계획상



토지구획사업을 단지계획으로 보아 양도소득세를 면제하고 있는 재개발사업과의 조세형평성을 기한다는 명분으로 재건축사업에서도 실시되었다.

그 밖에도 분양시기에 대한 제한을 완화하거나 각종 심의를 일괄적으로 처리하는 사전결정 제도가 도입되는 등 절차의 간소화도 이루어졌다. 사전결정제도는 입지심의, 토목심의 등을 일괄심의회하는 것으로, 공동주택 건설시에 사업계획승인 절차가 간소화된 것을 말한다. 또 1995년 6월 건설교통부는 재건축조합을 비롯한 조합주택에 대해서 분양시기에 대한 제한을 폐지하여 일반인들도 조합원들과 똑같이 착공과 동시에 분양받을 수 있도록 했다. 그 동안은 무자격 조합원의 반납분을 일괄적으로 분양하기 위해 일반분양 시기를 착공 때까지로 미뤘으나 주택 전산망 구축으로 조합원 자격을 빨리 확인할 수 있게 되면서 분양시기에 대한 제한을 폐지한 것이다.

이처럼 재건축에 대한 규정들은 1993년 이후 재건축을 촉진하는 방향으로 계속 변화해오고 있다. 이같은 변화는 재건축사업의 수익성을 높여주거나 절차를 간소화하는 데 기여하였고, 이에 따라 재건축사업도 더욱 확대되어가고 있다.

## ② 아파트 관련 건축법규의 완화

위에서 언급한 것처럼 재건축사업을 촉진시키기 위한 여러 가지 제도 변화가 있었지만, 재건축사업의 수익성을 결정적으로 높인 것은 다른 아닌 건축법의 변화였다.

1987년 재건축사업이 제도화된 이후 1988년 주택건설 200만호 계획이 추진되면서 건축법은 급격한 변화를 겪었고, 이에 따라 재건축사업도 큰 영향을 받았다. 1988년 주거지역의 용적률 상한이 400%로 완화된 것을 비롯하여 용도지역지구제가 대폭 완화되었다. 하지만 당시까지 현실적으로 400%에 달하는 용적률을 활용할 정도로 주택을 건설하는 것은 불가능했다. 1992년 이후부터(표 9 참조) 최소 인동간격이 0.8H로 완화되면서 초고층 아파트의 건설이 가능해진 것이다. 이에 따라 1992년 이후 재건축사업을 통해 용적률 300%가 넘는 고밀도 개발과 초고층 아파트 건설이 본격화되었다.

서울시의 경우도 주거지역을 비롯한 용도지역별 용적률 규제가 완화되었다. 일반주거지역의 경우 강북 250%, 강남 300%이던 용적률이 1990년 이후 300%, 400%, 이어서 1~3종으로

〈표 9〉 주거지 용적률 상한과 최소인동간격의 변화

| 연도   | 주거지역 용적률 상한 | 대항부 최소인동간격 |
|------|-------------|------------|
| 1978 | 200%        | 1.25H      |
| 1982 | 300%        | 1.0H       |
| 1988 | 400%        | —          |
| 1992 | —           | 0.8H       |

자료: 안건혁, “한국 대도시권 주거지 개발밀도 추이와 주거환경계획상의 과제”, 『생활의 질~주택 21』, 대한주택공사, 1995.

〈표 10〉 서울시 주거지역 용적률 규제내용 변화

| 구분      | 전용주거지역           | 일반주거지역                           | 준주거지역                                |
|---------|------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| 1976. 5 | 강북: 70%, 강남: 80% | 강북: 250%, 강남: 300%               | 강북: 450%, 강남: 500%                   |
| 1990. 6 | 80%              | 300%                             | 500%                                 |
| 1990.11 | 80%              | 300%(주거용건물: 400%)                | 500%                                 |
| 1993. 4 | 100%             | 1종: 200%<br>2종: 300%<br>3종: 400% | 600%(주거면적이 연면적의<br>1/3인 복합건축물: 700%) |

자료: 서울시 건축지도과

〈표 11〉 서울시의 아파트 관련 건축조례의 변화

| 구분      | 건폐율                    | 용적률  | 인동간격                   |
|---------|------------------------|------|------------------------|
| 1979. 3 | 5층이하: 20%<br>6층이상: 18% | 180% | 1.25H                  |
| 1985.10 | 5층이하: 30%<br>6층이상: 25% | 250% | 1.0H                   |
| 1990. 4 | 30%                    | 300% | 1.0H (16층이상 탑상형은 0.8H) |
| 1990.11 | 60%                    | 400% | —                      |

자료: 서울시 주택기획과

나누어 200~400%로 변화되었으며, 현재 전용주거지역은 100%, 준주거지역은 600%의 용적률 제한을 받고 있다(표 10 참조).

아파트 건설에 관한 각종 규제도 완화되어, 1985년까지 25~30%이던 아파트의 건폐율은 1990년 들어 60%까지 완화되었고, 용적률 상한도 250%에서 300%, 400%로 높아졌다. 인동간격도 탑상형의 경우 최고 0.8H까지 완화되면서 실제로 고밀도 개발이 가능하게 되었다(표 11). 이와 같은 건축법의 완화로 인해 재건축을 통해서도 고밀도 개발이 가능해짐에 따라 재건축사업의 급격한 증가를 가져오는 계기가 되었다.

### ③ 법체계상의 문제와 법적용의 확실성

현행 재건축사업은 주택공급의 양적 확대를 위해 제정된 특별법인 주택건설촉진법에 의해 추진되고 있으며, 주로 공동주택을 대상으로 하고 있다. 그런데 사업의 목적이나 취지는 불량주택 재개발사업과 유사하고, 사업방식에도 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있다(표 12 참조). 그러나 재개발이 도시계획법에 근거한 도시계획사업인 반면 재건축은 민간사업으로 진행되고 있어, 재개발에 비해 사업추진이 간단하다.

재건축으로 인한 영향은 사업이 이루어지는 단지내부 뿐만 아니라 주변지역에도 많은 영향을 주고 있으며, 도시 전반의 변화에도 큰 영향을 끼치고 있는데도 불구하고, 도시계획법과 무관한 주택건설촉진법에 의해 사업이 진행됨에 따라 급격한 용적률 및 거주세대수의 증가로 인

한 도로 및 상하수도 등 도시인프라시설에 대한 확충 의무가 없이 진행되고 있다.

현재 적용되고 있는 용적률과 건폐율은 재건축 대상지의 지역적 특수성과 주변여건에 대한 고려가 전혀없이 획일적으로 적용되고 있어, 대상지역이 도심이든 도시외곽부이든 관계없이 용적률 400%, 건폐율 60%를 전제로 개발되고 있다.

## (2) 민간주도하의 이윤동기가 우선되는 재건축

현실적으로 재건축사업을 하는 건설회사와 재건축 조합원에게 가장 큰 경제적 결정요소는 분양면적의 증가와 주택호수의 추가건설에 따른 증가지분, 고밀개발에 따른 개발이익의 분배이다. 결국 현행 재건축은 정부의 관심이나 규제가 없는 가운데 주민과 건설업체의 경제적 이해관계에 의존하여 사업이 시행되기 때문에 결국은 주거환경의 개선보다는 조합원의 의견수렴이 용이하고 많은 개발이익이 보장되는 방향으로 사업이 추진되고 있다.

주택건설촉진법상 노후불량의 판단기준에 따르면 건물의 훼손이나 일부 멸실규정과 구조적 결함 또는 부실시공에 따른 물리적 시설물의 노후, 건물의 경과년수와 수익에 근거를 둔 경제적 노후도 그리고 재해위험 구역이라는 외부환경에 적응이 어려운 사회적 노후도와 도시미관, 토지이용, 난방방식 등 기능상의 노후도가 복합적으로 사용되고 있다. 그러나 콘크리트구조에 의한 주택연한이 50년이 훨씬 넘는 것을 감안할 때 현재 주택건설촉진법상의 20년은 물리적 수명이 아닌 경제적 수명을 우선한 가치판단에 의해 주택의 노후도가 판단되고 있는 실정이다.

아파트가격의 변화추이를 살펴보면, 신축 후 6년이 지나면서 10년까지 떨어지는 추세를 보이다가, 재건축의 가능성으로 인하여 15년 정도를 고비로 다시 상승하는 기현상을 나타내고 있다. 결국 재건축대상건물은 물리적 수명과 관계없이 재건축이 예상되는 건축년수가 15년 정도된 아파트가 주요한 투자대상이 되게 되었다.

### ① 토지지분을 근거한 개발이익의 분배

재건축에 의해 얻어지는 개발이익은 건설업체와 주민에게 분배되는데 우선, 건설업체는 택지비 부담없이 기존 주민에 대한 무이자 이주비용대출 정도로 도심의 택지를 확보할 수 있으며, 100% 내외의 낮은 용적률을 갖는 사업지의 토지이용을 극대화함으로써 주택 미분양에 따른 부담없이 이윤을 확보할 수 있다. 그리고 주민들의 입장에서 보면 가옥주의 토지지분 감소의 댓가로 재건축에 따른 추가비용 없이 또는 적은 경제적 부담으로 넓고 새로운 아파트를 소유할 수 있게 된다. 즉 재건축에 따른 개발이익의 일부가 가옥주들에게 돌아감으로써 주민부담이 크게 경감되는 것이다. 또한 입주후 많은 전매차익을 남기고 아파트를 매각할 수 있기 때문에 주민들은 적극적으로 재건축에 참여하게 된다.

개발경제성에 영향을 미치는 주요변수는 지가, 기존용적률과 계획용적률과의 차이에 따른 공급가능규모, 그리고 주택경기와 택지과부족 등의 주택시장환경 등이다. 재건축으로 발생되는 일반분양분의 분양가를 높이기 위해 재건축조합과 건설업체와의 계약 이전에 토지가를 상승시킴으로써 재건축에 의한 개발이익을 극대화시키고 있다. 또한 토지지분을 기준으로 개발

&lt;표 12&gt; 재개발, 재건축, 주거환경개선사업, 개별주택 철거 후 신축 비교

| 구분        | 재개발                                                                                                              | 재건축                                      | 주거환경개선사업                                                                            | 개별주택의<br>철거후 신축            |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| 정의        | 토지의 합리적이고 효율적인 고도 이용과 도시기능을 회복하기 위하여 도시재개발법이 정하는 바에 의해 시행하는 건축물 및 그 부지의 정비와 대지의 조성 및 공공시설의 정비에 관한 사업과 이에 부대되는 사업 | 기존 노후불량 주택을 철거한 후 그 대지 위에 새로운 주택을 건설하는 것 | 노후불량건축물이 밀집되어 있거나 공공시설이 불량하고 주거환경이 열악한 지역으로 주택의 건설, 건축물개량, 공공시설정비, 소득원의 개발 등을 하는 사업 | 20호 이하의 개별 주택을 철거후 신축하는 행위 |
| 목적        | 재개발사업 촉진, 도시의 건전한 발전, 공공의 복리증진                                                                                   |                                          | 저소득층 주민의 복리증진, 도시환경개선                                                               |                            |
| 근거법령      | 도시재개발법                                                                                                           | 주택건설촉진법                                  | 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법                                                           | 건축법                        |
| 사업성격      | 가옥주 중심의 도시계획사업                                                                                                   | 가옥주 중심의 민간개발사업                           | 관 주도의 도시계획사업                                                                        | 가옥주의 민간개발사업                |
| 기본계획      | 도시재개발에 관한 기본계획 작성                                                                                                | 관계규정 없음                                  | 관계규정 없음                                                                             | 관계규정 없음                    |
| 사업<br>시행자 | 토지 등의 소유자 또는 그들이 설립한 재개발조합, 지방자치단체, 공사, 제3개발자                                                                    | 가옥주 재건축 조합                               | 시장 등의 시행, 현지개량 일부 사업은 주민이 시행 가능                                                     | 가옥주                        |
| 지구지정      | 구역지정 필요, 지구분할 가능                                                                                                 | 지구지정 필요                                  | 불필요                                                                                 | 불필요                        |
| 조합원<br>구성 | 가옥주 계층 이질적(허가주택, 무허가주택, 나대지 소유자 등)                                                                               | 가옥주 계층 동질적                               | 가옥주, 세입자 모두 포함                                                                      | 가옥주 단독 혹은 집단               |
| 가수용<br>시설 | 주택이 철거되는 자를 당해 재개발구역 또는 그 인접지에 임시수용하거나 주택자금의 융자알선 등 임시수용에 상응하는 조치를 취한 후가 아니면 재개발사업 불가                            | 필요, 이주비 지급                               | 도시재개발법 준용                                                                           | 불필요                        |
| 공공사업      | 관계규정 없음                                                                                                          |                                          | 사업시 시행자의 공공시설의 정비를 우선적으로 추진, 이 경우 국가가 소요 경비의 일부 보조                                  |                            |
| 기금<br>조성  | 재개발기본계획을 수립하는 자치단체장은 일정 이상 재개발기금을 매년 적립                                                                          | 관계규정 없음                                  | 관계규정 없음                                                                             | 관계규정 없음                    |
| 지원        | 국가 또는지방자치단체는 행정청이 아닌 자가 시행하는 재개발사                                                                                | 없음                                       | 재개발비용의 일부를 국고 또는 국민주택기금에서 융                                                         | 없음                         |

〈표 12〉 계속

| 구분         | 재개발                                                                             | 재건축                                                        | 주거환경개선사업                                                                                                   | 개별주택의<br>철거후 신축                  |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
|            | 업비용의 일부를 보조용자 또는<br>용자알선할 수 있음                                                  |                                                            | 자할 수 있음                                                                                                    |                                  |
| 세입자<br>대책  | 지침에 따른 이주대책 수립<br>세입자용 영구임대주택 건립계획<br>(업무지침 24조)<br>주거대책비(공공사업에 따른 손실<br>보상 준용) | 당사자간의 임<br>대차계약 사항                                         | 주민의 범위에 세입자 포<br>함(4조 2항)<br>공공임대주택 입주자격 명<br>문화                                                           | 당 사 자 간 의<br>임대차계약사<br>항         |
| 주민동의       | 재개발구역안의 토지·건물소유자<br>의 2/3 이상의 동의                                                | 80% 이상 동<br>의 받아야 조합<br>결성 인가<br>80% 동의 받<br>아야 사업시행<br>인가 | 당해 지역내 토지건물소유<br>자 2/3 이상의 동의, 세입<br>자 1/2 이상의 동의(단,<br>세입자용 주택건설 불가능<br>하거나 토지건물 소유자수<br>의 1/2 미만일 때는 생략) | 단독수행<br>100% 동의해<br>야 공동사업<br>가능 |
| 주민참여       | 재개발사업계획 공고·공람 및 지<br>방의회 의견청취, 지방도시계획심<br>의회 심의                                 |                                                            | 계획의 수립, 변경시 주민<br>의견 청취, 반영                                                                                | 가옥주에 의<br>해 계획                   |
| 안전진단       | 불필요                                                                             | 필수                                                         | 불필요                                                                                                        | 불필요                              |
| 주택공급       | 토지소유자 우선, 잔여분 일반분<br>양                                                          | 토지소유자 우<br>선, 잔여분 일<br>반분양                                 | 지역내 거주민                                                                                                    | 토지소유자                            |
| 국민주택<br>건립 | 80% 이상(세입자용 임대주택 포<br>함)                                                        | 75% 이상(중<br>대형주택에 대<br>해서는 일부 완<br>화)                      | 공동주택 방식은 전량<br>60m <sup>2</sup> 이하                                                                         | —                                |

이익의 분배가 이루어지기 때문에 기존용적률과 계획용적률의 차이가 많을수록 세대수와 분양 면적이 증가되며 그에 따라 분배되는 개발이익은 커지게 된다. 주택경기가 활성화되고 수요가 많아지면 분양성이 높아지게 되며, 택지의 부족은 기존 택지가격을 상승시킬 뿐만 아니라 저밀 택지의 개발잠재력을 증가시키기 때문에 재건축의 활성화 요인이 되고 있다.

## ② 고층화와 건설비 - 개발이익분배의 왜곡

일반적으로 아파트 건설에 있어 고층화될수록 직접공사비는 감소하고, 공사기간연장에 따른 경비와 토지비에 대한 이자부담 등의 부대비는 증가하는 것이 사실이다. 그러나 택지구입비용이 들지 않는 재건축의 경우, 가옥주에게 지급된 이주비와 공사기간 연장에 따른 이자부담 등을 감안하더라도 부대비의 증가요인이 적기 때문에 일반아파트 신축에 비해 사업의 경제적 손

실이 작아지게 된다.

이러한 결과는 재건축사업에 의한 실질적인 개발이익의 배분이 분양면적기준으로 건설비를 계산하는 건설업체 입장에서는 매우 유리한 반면, 실사용 가능한 면적인 전용면적이 보다 중요한 가옥주의 입장에서는 매우 불리한 것이다. 즉 초고층화에 따라 가옥주의 개발이익은 감소하고 그만큼 건설업체에 전가됨으로써 개발이익배분이 왜곡되는 결과를 낳고 있다.

### (3) 도시적 차원에서의 재건축사업 문제점

#### ① 주택의 총량적 감실과 중·저소득층 주택재고의 감소

재건축은 재개발사업과 마찬가지로 전면철거후 건축이 이루어지는 사업이기 때문에 재건축 사업이 갖는 주택공급효과의 이면에는 다량의 기존 주택 감실을 수반하고 있다. 재건축으로 인한 주택감실은 세대수당 증가 비율의 역비율로서 아파트 재건축의 경우 감실효과가 가장 크게 나타나고 있다.

1980년대 후반에 들어 대도시 지역에서는 신규주택 공급량의 거의 30%(1988.6.3 한겨레신문)에 해당하는 재고주택이 감실되었으며, 감실량은 앞으로도 계속 증가할 것으로 전망되며, 특히 건축법과 도시계획법상 아무런 하자가 없을 뿐 아니라 사용가치가 충분히 남아있는 주택의 감실이 많이 이루어 진다는데 큰 문제를 안고 있다.

또한 양호한 주택의 철거문제는 일부 재건축 진단 판정이 단지내 몇몇 개 주동의 불량판정에 의해 전체 단지의 재건축사업이 승인되고 있는 판정방법에 의해서도 심각하게 야기되고 있다. 이러한 무차별적인 전면철거는 자원의 낭비, 과도한 건축쓰레기의 발생문제등 다양한 도시문제를 낳고 있다. 특히 주택의 철거로 인해 발생하는 쓰레기(일본 건축가협회자료에 의하면 33평의 주택을 철거하는데 약 40t, 다시 짓는데 10t의 건축폐기물이 발생하여 총 50t의 폐기물이 발생하며 이는 일본 평균 가정 쓰레기 발생량의 34년 분에 해당하는 규모이다. 1994.5.26 한국일보)로 인한 사회적 문제 뿐만 아니라 경제적인 문제를 간과한 채, 겉으로 드러나는 사업의 경제성만을 추구하고 있는 실정이다.

현재 주택건설촉진법상 국민주택규모보다 큰 전용면적 25.7평 이상의 주택의 경우를 보면 70년대 초반에 13.7%에 불과하던 것이 점차 증가하여 90년도에는 54.1%까지 증가하였고, 무주택서민들이 구입할 수 있는 18평이하 규모는 70년에 89.7%에서 90년도에는 32.7%까지 감소하였다. 또한 주택건설규모를 신규아파트 평균규모로 볼 때 70년대에는 20평정도 였으나, 90년대에는 30평 이상으로 점차 확대되어가고 있는 실정이다. (표 13.참고)

재건축주택의 규모는 현재 규모별 구성비의 제한을 받고 있으나, 대체로 15~20평 내외의 조합원 주택은 30~40평 내외의 규모로 재건축되고, 잔여분에 대해서는 20~30평 규모의 국민주택규모로 건설되고 있다. 대체로 기존 가옥주들은 가능한 한 중·대규모주택으로 재건축을 원하고 있어, 결과적으로 저소득층을 위한 주택의 재고가 상대적으로 감소하여 중·고소득 계층을 위한 주택시장 여건은 향상되는 반면 저소득층의 여건은 악화되고 있다.

〈표 13〉 공동주택의 규모별 현황

(단위: 호, %)

| 연도    | 건설호수    | 주택규모(전용면적기준, %) |        |        |
|-------|---------|-----------------|--------|--------|
|       |         | 18평 이하          | 19~30평 | 30평 이상 |
| 62~70 | 32,894  | 89.7            | 9.6    | 2.5    |
| 71~75 | 79,541  | 67.7            | 21.9   | 10.4   |
| 76~80 | 271,243 | 53.9            | 36.0   | 10.1   |
| 81~85 | 413,292 | 51.5            | 39.2   | 9.2    |
| 86~90 | 749,622 | 32.7            | 59.2   | 8.1    |
| 91~92 | 402,898 | 26.7            | 64.1   | 9.2    |

자료: 건설교통부, '92년 아파트주거환경조사', 1993

## ② 도시의 과밀·획일화와 기반시설의 부족으로인한 체증 초래

재건축에 의한 밀도증가는 약 2.5배 내외의 세대수의 증가와 약 2배 정도의 단위주택규모의 증가에 의한 용적률의 증가로 나타난다. 재건축유형별로 살펴볼 때 기존 아파트의 경우 용적률 100~150%에서 350~400% 수준으로, 연립주택의 경우 기존용적률 75~100%에서 300% 이상으로 나타나고 있다. 이러한 과도한 용적률의 증가는 도시의 과밀개발을 유도하게 됨에 따라 도시의 획일성과 기반시설의 과부하를 유발하고 있는 실정이다.

즉 재건축은 사업특성상 중·저층 저밀도 주거지역으로서 지가가 높은 도시내에 집중 입지할 수 밖에 없으므로, 현재 도시내의 중·저층의 주거지역은 시간이 경과될수록 고밀의 초고층아파트 단지로 변화될 수 밖에 없다. 이 결과 도시전체의 물리적 환경은 매우 획일화, 표준화될 수밖에 없으며 결국 도시미관 뿐만 아니라 도시활력을 저해할 것으로 판단된다.

도시기반시설 측면에서 보면, 재건축사업은 재개발사업과는 달리 도시계획사업이 아니기 때문에 공공시설 설치에 대한 규제가 전혀 없으며, 급격한 세대수 증가에 따른 도시적 차원의 관리 및 규제수단이 없는 실정이다. 현행 법제도상으로는 재건축사업으로 인해 발생하는 공공시설의 추가설치에 대한 적절한 대응책이 미비한 실정이며, 이러한 추세가 계속 될 경우 해당지역 및 주변지역의 거주민에 대한 공공서비스가 원활하게 공급되지 못하거나 지방정부가 추가로 필요한 공공시설의 설치부담을 떠안게 될 것이다. 또한 도로 및 교통시설 역시 교통영향평가를 인접단지를 포함한 전지역에 대해 평가하지 않고 해당 재건축사업지역에 국한됨으로 인해 교통량의 증가와 도로의 필요량에 대한 정확한 예측이 이루어지지 못하고 있어, 대상부지가 기존의 간선시설과 접하는 경우 도로의 확장 및 신설에 대한 비용부담도 거의 없는 편이다.

또한 도시미관측면에서 현재까지 개발이 등한시 되었던 구릉지나 한강변 지역의 연립, 단독주택들이 재건축되면서 도시경관에 커다란 제약요소로 작용하고 있다. 최대한의 이익을 전제한 재건축사업이 이루어지고 있어 한강변 아파트의 경우 각 단위세대별 변화가 없어 동일한 입면이 반복적으로 나타나는 획일적인 초고층의 판상형아파트가 건축되고 있으며, 이는 도심내

구릉지에 위치한 재건축에서도 마찬가지이다. 특히 구릉지형 재건축의 경우 대상지로의 별도 접근로를 개설하고 있지 않아 주변지역의 교통혼잡과 심각한 주차장문제를 야기시키고 있다. 그러나 현재 아파트단지의 경관을 대상으로 한 경관심의제도는 기존의 상위 법체계에서 허용한 사항을 제한하기에는 한계가 있으며, 경관과 관련된 모든 요소를 심사숙고하여 개개의 건축계획을 유도하기에는 무리가 따르고 있다.

이러한 도시의 물리적 환경문제 뿐만 아니라 재건축 주민의 집단적 이주의 문제도 심각한 도시·사회문제로 대두되고 있다. 즉 공사기간중의 가옥주의 임시거주를 위해 대규모의 일시적인 주택수요가 발생하게 되며, 재건축지역 주변의 주택가격과 임대가격이 상승함으로써 저소득층을 더욱 압박함은 물론 도시과밀화를 조장하는 파급효과를 낳고 있는 실정이다.

#### (4) 단지 및 단위주호 차원에서의 재건축사업 문제점

##### ① 저층 공동주택단지의 잇점 상실과 획일적이며 형식적인 단지내 외부공간 처리

단독주택이나 연립주택 또는 저층아파트로 이루어진 주거지역에 재건축을 통해 20~25층이상의 초고층아파트가 들어설 경우 물리적 특성상 비교적 동질적인 성격을 갖고 있던 지역이 이질화되어 경관, 과밀, 기반시설부족 등의 도시적인 문제가 나타남과 함께 단지내의 단위 건물 이 초고층화되면서 개발밀도의 극대화를 위해 판상형의 주동형태를 띠면서 일조부족, 녹지감소, 소방, 통풍 등과 같은 주거환경의 악화도 심각하게 나타나고 있다. 이러한 주거환경적 문제점에 대한 주민들의 인식부족과 주거면적의 확대라는 현실적인 반대급부에 가려져 아직까지는 크게 문제제기가 되지 않고 있는 실정이다.

단독주택 혹은 저밀 공동주택으로 이루어진 지역에 거주하는 주민들이 이와 같은 지역 특성을 선호하여 그 주거지를 선택하였다고 할 수 있으나, 재건축을 통해 고층화, 초고층화할 경우 원래의 주거지 특성을 상실케되고 원주민의 주거만족도를 저하시킬수 있으며 재건축이 강행될 경우 소수의 반대자는 타 지역으로의 이주가 불가피하다.

또한 시설설치기준(주택건설기준 관한 규정 제46조 내지 제55조)에 의해 배치되는 시설들(어린이놀이터, 휴게시설, 노인정, 운동시설 등)도 양적인 규제에 따라 배치되기 때문에 놀이 공간이나 휴식공간으로 적당하지 못한 건물의 후면부나 모서리부분에 설치되고 있는 실정이다. 법규상 요구되는 조경면적(주택건설기준에 관한 규정 제29조, 주택단지에는 부지의 3/10)은 대부분 주거동 주변이나 후미진 곳에 조성되어 있어 외부공간으로서의 실질적인 기능을 하지 못하고 있다. 이러한 불합리한 시설 및 옥외공간의 배치는 획일적인 건폐율, 시설면적, 조경면적의 규제에 기인하며 건축심의회에 의해 규제 또는 조정되는 배치에 대한 내용도 대부분 형식논리에 의해 지배되고 있는 실정이다. 특히 단일 주동에 의한 재건축의 경우 이러한 문제는 더욱 심각하게 나타나고 있다.

##### ② 고밀 개발에 따른 초고층화와 건물규모의 대형화

재건축사업의 물리적인 변화는 밀도증가에 따른 초고층 환경으로의 변화와 주동수의 감소



등으로 나타나고 있다. 즉 용적률과 세대수 증가로 나타나는 밀도증가는 개발경제성과 관련됨으로서 재건축사업의 가장 중요한 목적이 되며, 따라서 현재 재건축아파트들의 일반적인 양상이며, 고밀화의 가장 손쉬운 방법인 초고층아파트가 나타나게 된다.

그러나 초고층아파트로 인해 다양한 입면이나 인간적인 외부환경조성이 불가능해지고 획일적이며 표준화된 주거공간이 만들어지게 됨에 따라 주거환경의 질적 수준이 떨어지게 된다. 또한 초고층아파트 거주로 인해 생활안전상의 불안심리나 피난/소방문제, 고소병리현상, 범죄발생증가 뿐만 아니라 생리적으로 취약한 노유자나 아동의 경우, 단위주호의 식별성 저하와 엘리베이터 사용불안 등에 따른 외출부족으로 자립도의 저하는 물론 건강상의 문제가 발생되고 있다.

그리고 재건축으로 인한 대규모 아파트의 건설은 주거환경의 질적 수준을 떨어뜨리는 또 다른 요소로 작용하고 있다. 즉 단위주동 수의 감소에도 불구하고 밀도가 증가되므로 결국 주동의 크기가 대규모화 됨으로써 단지의 다양성과 생활활력을 잃어 버리고 말았다.

### ③ 공동주택관리상의 문제

현재 공동주택관리제도는 주택의 규모에서는 300세대를 기준으로 하고, 이밖에 엘리베이터가 설치된 고층의 중앙난방식 대규모단지는 의무관리규정이 적용되며, 20세대 이상 300세대 미만의 단지는 임의관리대상으로 정해져 있다(공동주택관리령 제7조). 임의 관리대상 단지는 장기수선계획수립 및 수선충당금 적립의무가 없으며, 20호 미만의 공동주택단지의 경우는 공동주택관리령의 적용대상이 아니므로 개보수의 의무가 전혀 없는 실정이어서, 연립주택이나 소규모 아파트단지의 경우 주택의 조기노후화와 조기감실문제가 심각한 것으로 나타나고 있다.

현재 공동주택관리령에 따르면 입주자대표회의와 위탁관리회사가 관리의 주체로 지정(공동주택관리령 제3조)되어 있으나 각자간의 역할분담과 책임과 권한에 대한 규정이 명확치 않아 관리의무를 준수하는데 장애요인으로 작용되어 결국 효과적인 공동주택의 보수가 불가능하게 되는 제도적 요인으로 작용하고 있다. 또한 전문지식이 없으며, 영주거주의식이 없는 입주자대표회의가 의사결정권을 가지고 있어 장기적인 주택의 개보수문제에 대해 큰 관심이 없는 실정이다.

또한 공동주택 외의 사용에 대해 도지사 등의 허가(주택건설촉진법 제38조 2항)를 받도록 되어 있으며, 공동주택이 노후화되었거나 기능적으로 낙후된 경우 조기감실을 막기위한 개축이나 증축 등의 행위에 대해 거주자 전원의 서면동의를 받아야 하는 등(공동주택관리령 제6조) 허가절차가 그 절차가 너무 복잡하고 까다롭게 되어 있다.

### ④ 전용면적 기준의 실질적인 단위주호 증가

각 입지별 토지가격은 다르게 나타나지만 재건축사례를 분석해 볼 때, 대체로 가옥주의 주택 규모 증가비율은 도심입지의 아파트의 경우 1.5~2.3배, 외곽지역 연립의 경우 1.4~1.6배로 나타나고 있다. 그러나 이와같은 단순평가는 주택규모의 증가분에 대해 실제보다 과장할 가능성이 매우 높다.

즉 재건축으로 인한 전체 세대수증가(아파트의 경우 1.84배, 연립주택의 경우 2.31배)에 따

〈표 14〉 현행 공동주택 관리제도

| 규모    | 2세대이상<br>20세대 미만 | 20세대 이상 300세대 미만(승강기 혹은<br>중앙집중 난방이 설치되지 않는 곳) | 300세대 이상 또는 승강기, 중앙집중식<br>난방시설이 설치된 공동주택 |
|-------|------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 관련법   | 민법               | 주택건설촉진법, 공동주택관리령                               |                                          |
|       |                  | 임의관리대상으로 의무사항이 적음                              | 의무관리대상으로 의무사항이 많음                        |
| 개보수의무 | 없음               | 특별수선충당금 적립 및<br>장기수선계획 수립의무 없음                 | 특별수선충당금 적립 및<br>장기수선계획수립의무 있음            |

〈표 15〉 주동유형별 공유면적비(전용면적 15~25평 기준, 지하층/공공시설제외)

| 구분  | 5층 | 10층 | 15층 | 20층 | 25층 | 비고       |
|-----|----|-----|-----|-----|-----|----------|
| 복도형 | —  | 29  | 27  | 29  | 28  | 6호 이상 연립 |
| 타워형 | —  | 26  | 24  | 26  | 24  | 3-4호 연립  |
| 계단형 | 11 | —   | 20  | —   | 19  | 2호 연립    |

\* 자료: 쌍용건설, 「초고층 아파트의 계획에 관한 연구」, 1986년 86p와 주택공사「단지계획기술지침」, 1990, 표준주동자료, 재건축사례의 비교분석

〈표 16〉 재건축에 의한 공유면적비의 변화와 세부구성

| 구분  | 공용부분의 구성 |      |         | 공유면적비 | 비고  |
|-----|----------|------|---------|-------|-----|
|     | 지하층, 주차장 | 피로티  | 동내부 놀이터 |       |     |
| 5층  | —        | —    | —       | 11%   | 기존  |
|     | ○        | —    | —       | 19%   |     |
|     | ○        | ○    | —       | 34%   |     |
| 20층 | —        | —    | —       | 30%   | 재건축 |
|     | —        | ○(—) | —(○)    | 31%   |     |
|     | —        | ○    | ○       | 32%   |     |
|     | ○        | —    | —       | 25%   |     |
| 25층 | —        | —    | —       | 28%   | 재건축 |
|     | —        | ○(—) | —(○)    | 29%   |     |
|     | —        | ○    | ○       | 30%   |     |
|     | ○        | —    | —       | 33%   |     |

른 어린이 놀이터 등의 법정부대복리시설의 면적 증가와 초고층화로 인해 대폭적으로 늘어나는 공용면적의 증가는 결국 분양면적의 대규모화를 초래하고 있다. 또한 재건축에 의한 초고층 아파트의 대부분이 법정주차장확보(1대/150m<sup>2</sup>)를 위해 지하주차장을 건설함에 따라 분양면적

상 8평에서 많게는 12평 정도의 공용면적으로 큰 비중을 차지하고 있다.

재건축사업의 대상이 되는 주택의 대부분이 저층연립 또는 5층 아파트이기 때문에 계단이의 공유면적부분이 최소화되어 있어 기존 공유면적비는 11%(5층아파트 기준)내외 수준이지만, 지하주차장만을 갖는 25층 아파트로 재건축될 경우 계획공유면적비는 33%로 상승하여, 1.22배의 면적 감소를 가져온 것이라 할 수 있다. 따라서 이러한 공유면적비의 상승을 고려한다면, 아파트의 경우 1.5~2.3배가 1.23~1.89배로, 외곽지 연립의 경우 1.4~1.6배가 1.15~1.31배로 그 배율이 대폭 축소된 결과로 나타나 실제 재건축에 의한 기존주택규모의 확충효과는 그리 높지 않은 것으로 분석된다.

### Ⅲ. 재건축사업의 개선방안

#### 1. 선행연구의 분석과 개선방향

본 연구는 그간의 선행연구들에서 논의된 재건축사업의 문제점과 각 연구에서 제시하고 있는 개선방안에 대해 요약·정리해보면 현행 재건축사업을 보는 시각은 대체로 부정적이라 할 수 있다. 주택공급 효과, 주거수준 향상, 주거안정성 제고, 토지이용 효율성 제고 등이 재건축사업의 성과라고 할 수 있지만, 이들 성과에 비해 재건축사업의 문제점으로 지적된 것은 훨씬 더 신중히 고려해야 될 내용들이 많다.

현행 재건축사업이 대개 용적률 350~400%로 사업이 이뤄지는 데 대해, 대부분의 연구들은 현행 재건축사업의 용적률이 너무 높아서 도시계획적인 문제점을 야기하고 있기 때문에, 밀도규제를 통해 이를 통제하고 바람직한 도시공간구조를 형성할 수 있도록 해야 한다고 지적하고 있다.

현행 재건축사업의 구조안전진단에 대해서는 매우 부정적인 시각을 보이고 있고, 안전진단의 기준을 강화하고 보다 공신력있는 안전진단 기관에게만 안전진단을 맡겨야 한다는 의견을 가지고 있었다. 그리고 재건축사업 과정에서 나타나는 부동산 투기에 대해서는 강력히 규제해야 됨을 지적하고 있으며, 소형주택의 비율이 최소한 현행 수준은 유지되어야 하는 점에도 공감대가 형성되고 있으며, 세입자문제에 대해서는 대체로 그 대책이 필요함을 인정하면서, 소형공공임대주택을 그 대안으로 보는 경우가 가장 많았다.

재건축사업에서 공공의 적절한 역할은 도시개발의 방향을 정하고 사업의 우선 순위나 개발 밀도를 통제하는 것이 바람직하다고 보았다. 특히 수익성이 떨어져 재건축사업이 진행되지 않는 노후불량주택에 대해서는 직접 사업을 시행할 것도 제안하고 있다. 특히 도시계획상의 문제점을 해결하기 위해서는 규제와 유도방안이 필요한데, 현재 민간사업으로 진행되고 있는 재건축사업을 도시계획사업으로 해야 한다는 의견에서부터 지구단위 개발수법(PUD)의 도입, 시설부담금제의 실시 등을 통해 부정적 외부효과를 내부화시켜야 될 필요성을 강력히 주장하고

〈표 17〉 재건축사업의 문제점과 개선방안에 관한 선행연구

| 연구자           | 기대효과                                                                                                                          | 문제점                                                                                                                                                                                  | 개선방안                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 배순석<br>(1993) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 택지 공급</li> <li>· 주거수준향상</li> <li>· 주거안정성 제고</li> <li>· 도시토지이용구조개선</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택감실의 증가</li> <li>· 고의적인 관리 소홀가능성</li> <li>· 도시기반시설의 체증</li> <li>· 기존지역특성 파괴</li> <li>· 소규모 주택재고의 감소</li> <li>· 도시물리적 환경의 단조성 초래</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 재건축의 제한방식 및 허용범위의 융통성부여</li> <li>· 공동주택의 관리의무 강화</li> <li>· 단독주택 재건축의 제도적 지원</li> <li>· 소규모 주택건설촉진</li> <li>· 도시기반시설 확충</li> <li>· 새로운 개발기법(예: PUD) 도입</li> </ul>                                                |
| 임상돈<br>(1993) | —                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 재건축 결의에 대한 소유자 동의비율의 관련법간 불일치</li> <li>· 용적률 높은 단지의 재건축 곤란</li> <li>· 재건축대상에 대한 객관성 결여</li> <li>· 임차가구의 문제</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련법의 통일된 기준마련</li> <li>· 노후불량주택의 평가기준정립</li> <li>· 일정기간이상 거주자에게 분양권부여</li> <li>· 소형주택으로의 재건축시 세제상의 경감조치</li> <li>· 교통, 환경영향평가의 도입</li> <li>· 노후화가 다른 경우 부분적 재건축수행기준 마련</li> <li>· 대규모단지 재건축시 분할개발방안검토</li> </ul> |
| 천현숙<br>(1994) | —                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 노후불량의 객관적 판단기준</li> <li>· 외부효과 통제의 공공성 부족</li> <li>· 경제성 없는 구역의 재건축 곤란</li> <li>· 부동산 투기</li> <li>· 저소득층 주택재고의 감소</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 노후불량주택 기준 명확화</li> <li>· 주택기능 개선방법의 다각화</li> <li>· 공동주택의 관리강화</li> <li>· 재원확보 및 금융지원</li> <li>· 단독주택지구의 선별적 허용</li> <li>· 국민주택규모 이하의 소형화유도</li> <li>· 세입자에 대한 우선분양권 부여</li> </ul>                                |
| 전상영<br>(1994) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거안정성</li> <li>· 주거수준향상과 도시슬럼예방</li> <li>· 주택공급의 확대</li> <li>· 도시토지이용구조개선</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택감실과 자원낭비</li> <li>· 관리소홀과 투기조장</li> <li>· 고밀도재건축으로 인한 외부효과</li> <li>· 공동주택관리의무의 강화</li> <li>· 재건축개발이익과 도시기반시설의 확충</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련법규의 정비 및 보완</li> <li>· 안전진단제도의 개선</li> <li>· 환경 및 교통영향평가제도의 도입</li> <li>· 안전위험주택의 문제와 재건축허용기준정립</li> </ul>                                                                                                     |

〈표 17〉 계속

| 연구자           | 기대효과 | 문제점                                                                                                                                                                                            | 개선방안                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               |      |                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 재건축절차의 정비 및 승인조건 최소화</li> <li>· 세입자대책</li> <li>· 재건축업무대행전문업체 육성과 공기업의 참여</li> </ul>                                                                                                        |
| 배순석<br>(1995) | —    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 재고주택 감실축진</li> <li>· 고의적인 주택관리 소홀</li> <li>· 도시기반시설 채증 초래</li> <li>· 기존 주거지역 특성 파괴</li> <li>· 도시물리적 환경의 저급화</li> <li>· 저소득층용 주택재고 감소</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 외부효과에 따른 시설부담금 부과</li> <li>· 장기적으로는 도시 전반의 재정비계획 수립</li> <li>· 소규모 재건축 지양하고 블록별 재건축 유도</li> <li>· 도시구조상 중요지역에 대해서는 상세계획 수립</li> <li>· PUD 등 다양한 개발기법 도입</li> <li>· 공동주택 관리의무 강화</li> </ul> |
| 권영덕<br>(1995) | —    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 과도한 고층고밀개발</li> <li>· 과도한 평형설정</li> <li>· 주변지역과 연계성 부족</li> <li>· 개발이익의 사유화</li> </ul>                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 적정밀도계획 및 도시경관계획 수립</li> <li>· 지역별로 공공시설에 대한 세대별 비용부담</li> <li>· 주변지역과 친화적 개발 유도</li> <li>· 주변지역과 일체적 정비를 위한 구역 설정</li> </ul>                                                               |
| 양재섭<br>(1994) | —    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획적 차원에서의 대응결여</li> <li>· 재건축대상주택의 허용기준 모호</li> <li>· 개발이익 환수 및 외부비용부담</li> <li>· 공동주택관리의 소홀과 주택개발에 대한 지원 미비</li> <li>· 주택투기 조장과 주택가격 교란</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획적 차원에서의 규제와 유도방안 모색</li> <li>· 개발영향부담금 또는 시설부담금제도의 도입</li> <li>· 노후공동주택의 효율적인 유지방안</li> </ul>                                                                                          |

자료: 양재섭, 1995, “노후공동주택 재건축 사업에 대한 소고”, 『서울시정연포럼』, 제13호

배순석, 1993, “재건축의 정책적 과급효과와 향후 정책방향”, 『공동주택 재건축의 제도 및 정책에 관한 토론회 결과보고서』, 한국건설기술연구원

배순석, 1995, “공동주택 재건축과 관련된 제도 고찰”, 『건축』, 제39권 3호, 대한건축학회

천현숙, 1994, “재건축제도의 문제점과 개선방안”, 『주택금융』, 제168호.

전상영, 1994, “공동주택 재건축제도와 개선방안에 관한 연구”, 『새서울터전』, 서울특별시

임상돈, 1993, “기술, 제도적 관점에서 본 재건축제도의 문제와 개선방향”, 『공동주택 재건축의 제도 및 정책에 관한 토론회 결과보고서』, 한국건설기술연구원

권영덕, 1995, “서울시 주택시가지의 재개발·정비의 문제점과 개선방향”, 『생활의 질-주택 21』, 대한주택공사

있으며, 재개발제도와 통합하여 도시계획적 차원에서의 규제가 필요하며, 차제에 주택법과 같은 기본법으로 종합하자는 의견도 제시되었다.

현행 재건축사업은 토지난을 겪고 있는 대도시에 주택공급을 늘린 효과는 있지만, 민간이 경제적 수익성에 근거하여 공동주택을 철거, 고층고밀로 개발함으로써 주택자원의 조기멸실과 도시계획적으로 부정적인 외부효과를 양산하고 있다. 따라서 제도개선에서 가장 중요한 점은 노후불량한 주택의 객관적이고 합리적인 기준을 정하고, 도시계획적인 규제와 장려가 가능한 제도를 고안하는 것이다. 이에 따라 '주택건설을 촉진'하는 데 중점을 둔 주택건설촉진법에 근거한 재건축을 사업내용이 유사한 도시재개발법에 의한 주택개량 재개발사업과 통합해서 실시함으로써 도시계획적 사업으로 시행하도록 하며, 대단위 단지의 경우 주변영향을 감안하여 상세계획을 시행하여 법적 구속력을 갖춘 계획이 이루어져야 할 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 우선적으로 재개발 지구지정, 안전진단, 공공단체의 참여방안, 조합의 설립과 운영 및 결의와 함께 기반시설의 확충방안 등과 같은 기존의 재건축사업을 재개발 사업으로 시행하기 위한 재개발 관련법규를 검토하도록 하며, 또한 기존 재건축사업중 재개발 사업으로 시행하게 될 재건축 규모 기준과 상세계획 대상규모의 기준을 설정하도록 한다.

## 2. 재건축의 제도개선방안

### (1) 지구지정

도시재개발법에서는 주택개량 재개발사업의 대상을 '노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역'이라고 규정하고 있으며, 주거환경개선사업에서는 '노후·불량건축물이 밀집되어 있어 주거지로서의 기능을 다하지 못하거나 도시미관을 현저히 훼손하고 있는 지역'으로 사업대상을 규정하고 있다. 따라서 재건축사업이 주로 공동주택을 대상으로 하는 점을(주택건설촉진법시행령 제4조의 2 제1항) 제외하고는 별다른 차이점을 발견할 수 없다(표 18 참조).

따라서 기존의 재개발법에서 정하고 있는 구역지정기준을 공동주택까지 포함하는 것으로 해석할 경우, 재개발법으로 도시계획사업으로 재건축 대상의 지구지정을 하여도 무방할 것이다.

특히 기존의 단독주택지역내에서 재건축으로 인한 주거환경의 악화를 최소화하기 위해, 재개발구역 지정 시 당해 재개발구역은 물론 그 주변의 불량주택지역도 재개발구역에 포함시켜 함께 재개발할 수 있도록 하여야 할 것이다.

### (2) 안전진단 및 주거환경의 평가

현행 재건축사업은 대부분 공동주택에 대한 안전진단 결과가 사업대상지구 지정에서 가장 중요한 변수가 되고 있는데도 불구하고, 현재 진행되고 있는 안전도 조사결과에 대한 평가는 자의적일 소지가 많다. 특히 각 평가요소간에 가중치에 대한 사항이나 또 시행령에서와 같이 재건축사업을 시행하는 것이 보수하는 경우보다 '경제적으로' 이익이 되어야 하는데, 이에 대

〈표 18〉 재건축 관련법 구역지정기준 비교

|     | 재건축사업                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 주택재개발사업                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 주거환경개선사업                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 법   | <p>대통령령이 정하는 노후·불량한 주택을 철거하고 그 철거한 대지위에 주택을 건설하기 위하여 기존 주택의 소유자가 설립한 조합</p> <p>(이상 주택건설촉진법 제3조의 “재건축조합”의 정의)</p>                                                                                                                                                                                                                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공공시설의 정비에 따라 토지가 건축대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 파소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역</li> <li>2. 건축물이 노후불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역</li> <li>3. 인구, 산업 등이 과도하게 집중되어 있어 도시기능의 회복을 위하여 토지의 합리적인 이용이 요청되는 지역</li> <li>4. 기타 대통령령이 정하는 요건에 해당되는 지역</li> </ol> <p>(이상 도시재개발법 제4조제1항)</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 노후불량건축물이 밀집되어 있어 주거지로서의 기능을 다하지 못하거나 도시미관을 현저히 훼손하고 있는 지역</li> <li>2. 개발제한구역으로서 그 구역 지정 이전에 건축된 노후불량건축물이 밀집되어 있는 지역</li> <li>3. 도시재개발법에 의한 재개발구역으로서 인구의 과도한 밀집등의 사유로 주택개량재개발사업의 시행이 불가능하거나 심히 곤란한 지역으로서 일정비율 이상의 주민이 재개발사업의 시행을 원하지 아니하는 지역</li> <li>4. 철거민을 수용한 지역 기타 인구가 과도하게 밀집되어 있고 공공시설의 정비가 불량하여 주거환경이 열악한 지역으로서 그 개선이 시급한 지역</li> </ol> <p>(이상 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 제4조 1항)</p> |
| 시행령 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 건물이 훼손되거나 일부가 멸실되어 도과 기타 안전사고의 우려가 있는 주택</li> <li>2. 건물이 준공된 후 20년이 경과되어 건물의 가격에 비하여 과도한 수선·유지비나 관리비용이 소요되는 주택</li> <li>3. 건물이 준공된 후 20년이 경과되고 부근 토지의 이용상황등에 비추어 주거환경이 불량한 경우로서 건물을 재건축하면 그에 소요되는 비용에 비하여 현저한 효용의 증가가 예상되는 주택</li> <li>4. 삭제</li> <li>5. 도시미관·토지이용도·난방방식·구조적 결함 또는 부</li> </ol> | <p>법 제4조제1항제4호의 “기타 대통령령이 정하는 요건에 해당되는 지역”</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재개발구역안의 토지면적(공공시설용지를 제외한다)의 2분의1을 초과하는 부분이 최저고도지구이고, 그 최저고도지구안에 있는 건축물의 바닥면적의 3분의2 이상에 해당하는 건축물이 최저한도의 높이에 미달되는 지역</li> <li>2. 공장의 대연·소음 등으로 인접지역에 보건위생상 위해를 초래할 우려가 있는 공업지역 또는 공업배치및공장설립에관한법률에 의한 도시형업종이나 공해발생정도가 낮은</li> </ol>                                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법 제4조제1항제1호 또는 제2호의 규정에 해당하는 지역의 경우에는 당해 지역안의 노후불량건축물의 총수가 그 지역안의 건축물 총수의 2분의1 이상일 것</li> <li>2. 법 제4조제1항제3호의 규정에 의한 재개발구역(도시재개발법 제5조의 규정에 의하여 2 이상의 사업시행지구로 분할된 경우에는 그 분할된 지구)의 경우에는 당해 구역안의 토지면적의 2분의1 이상의 소유자와 토지 또는 건축물을 소유하고 있는 자 총수의 2분의1 이상이 각각 재개발사업의 시행을 원하지</li> </ol>                                                                                                         |

〈표 18〉 계속

| 재건축사업                                                                                                                                                                                                                                            | 주택재개발사업                                                                                         | 주거환경개선사업                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>실시공등으로 인하여 재건축이 불가피하다고 관할 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장등”이라 한다)이 인정하는 주택 (이상 주택건설촉진법시행령 제4조의 2 제1항)</p> <p>제2조제1항제1호 및 제2호의 주택외의 주택(단독주택 등)으로서 시장등이 재해방지를 위하여 재건축이 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 이를 노후·불량한 주택으로 본다. (이상 주택건설촉진법시행령 제4조의 2 제2항)</p> | <p>업종으로 전환하고자 하는 공업지역</p> <p>3. 법 제2조제7호의 규정에 의한 순환용주택을 건설하기 위하여 필요한 지역 (이상 도시재개발법 시행령 제7조)</p> | <p>아니하는 지역일 것</p> <p>3. 법 제4조 제1항 제4호의 규정에 해당하는 지역의 경우에는 철거민이 50세대이상 수용된 지역이거나 인구밀도가 1천제곱미터당 300인 이상인 지역일 것 (이상 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법시행령 제4조 1항)</p> |

한 객관적인 평가기준은 없는 실정이다. 즉, 붕괴위험과 같은 심각한 구조안전상의 위해가 아닌 이상, 향후 수선비용과 철거 후 신축에 따른 소요비용을 경제적으로 평가하는 기법이 필요하지만 이에 대한 적절한 기준이 없는 실정이다.

공동주택에 대한 보다 합리적이고 객관적인 안전진단이 이루어지기 위해서는 ① 개별 주택의 노후·불량정도를 판정한 뒤, ② 각 주택들이 밀집된 일단의 지역을 재개발사업으로 정비해야 될 필요성을 판정하는 기존의 단독주택지역의 판정내용만으로는 부족하다. 따라서 공동주택단지를 대상으로 재개발사업의 시행여부를 판정할 때는 개별 주택 단위가 아니라, 1개 동 단위로 노후·불량도를 판정하는 것이 타당할 것이다.

기존 안전진단평가를 포함하여 주거환경 전반에 걸친 ‘주거환경평가’ 제도를 제안하고자 한다. 즉 ‘주거환경평가’는 단순히 건축물의 구조적 노후·불량여부만 판정하는 것이 아니라, 일단의 단지를 재개발구역으로 지정하기에 앞서 재개발사업의 구체적인 방식(전면 철거, 부분 철거, 전면 개수, 부분 개수 등)을 결정하는 근거가 되므로 주택의 구조, 환경, 위생 등을 판단할 수 있는 전문가 외에도 경제성 등을 판단할 수 있는 회계사, 변호사 등의 의견도 동시에 수렴해야 할 것이다. 실제로 선진국들의 경우 재개발사업의 대상지역을 정하고, 사업방식을 결정할 때 사회, 인류학자들까지 참여하여 공동체의 특성을 조사하고 가장 효과적이면서 안정적인 대안을 모색하고 있다.

#### ① 노후·불량주택의 판정

노후·불량주택에 대한 판정은 경과연수, 구조적 안전 뿐만 아니라 환경, 위생측면에서 접근



할 필요가 있다. 또한 노후·불량주택의 판단기준을 명확히 하기 위해서는 각 평가요소를 객관화시킬 수 있는 점수제의 도입이 필요하지만 아직 국내의 선행 연구수준에서는 각 평가요소를 점수화하고 가중치를 부여할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않다. 이를 점수제화하기 위해서는 노후·불량주택에 대한 전국적인 조사와 사회·경제적인 측면에 대한 논의가 선행되어야 할 것이다. 일본의 경우 노후·불량주택 판정기준을 점수제화하여 각 평가요소 평점의 합계가 100점 이상인 경우 불량주택으로 판정하고 있다(표19 참조).

## ② 노후·불량지역의 판정

재개발사업은 일정 구역전체가 노후·불량하거나 개별 주택들이 노후·불량하지 않더라도 도로나 생활편익시설과 같은 공공시설의 수준, 지역의 사회적 특성 등을 고려하여 이에 대한 도시계획적인 정비사업을 시행하는 것이다.

따라서 재개발구역 지정시에 고려되어야 할 사항은 크게 일정구역 안에서 노후·불량주택이 차지하는 비율이나 지역내 대지규모 및 형상이나 가로망의 체계 및 가로폭, 토사유실이나 수해, 화재 등과 같은 안전성에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 그리고 이와 같은 평가요소에 대해 개별불량주택에 대한 판정기준과 마찬가지로 점수제화할 필요가 있다. 그러나 이 역시 현단계의 전반적인 연구수준으로는 한계가 있으므로 추후 본격적인 논의와 구체적인 조사를 통해 객관화시킬 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

재건축의 주요대상인 공동주택단지에 대한 재개발사업의 경우, 개별 주택단위의 판정이 아니라 1개 동 단위의 판정이 중심이 될 것이다. 따라서 위와 같은 지역단위의 노후·불량도 판정을 통해 1개 혹은 수개 동 단위의 부분적 재건축이나 지역단위 전체의 재건축여부를 판정하여야 할 것이다. 이 경우 전체 단지 중 몇개 동이 노후·불량할 경우 지역전체를 재개발구역으로 지정하여 사업을 시행할 것인가 하는 판단은 일률적으로 하기는 어렵다. 몇개 동만이 노후·불량하다 하더라도 사업시행 과정상의 문제나 사업 후 주변지역과의 조화, 도시계획측면의 고려 등으로 인해 단지전체를 대상으로 사업을 시행하는 것이 사회, 경제적 측면에서 효과적일 수 있기 때문이다.

〈표 19〉 일본의 불량주택 판정기준표

| 구분               | 평점 항목     | 평점기준                                                                                                  | 평점             | 합계 최고 평점 |
|------------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------|
| 구조 일반            | 기초        | · 구조내력상 중요한 부분인 기초가 자갈인 것<br>· 구조내력상 중용한 부분인 기초가 없는 것                                                 | 10<br>20       | 50       |
|                  | 기둥        | · 구조내력상 중요한 부분인 기둥의 최소두께가 7.5cm 미만인 것                                                                 | 20             |          |
|                  | 외벽 또는 경계벽 | · 외벽의 구조가 조악한 것 또는 각 주택의 경계벽이 주택의 독립성을 확보하기 위한 적당한 구조가 아닌 것                                           | 25             |          |
|                  | 마루        | · 중요 거실의 마루높이가 45cm 미만이거나 중요한 거실의 마루가 없는 것                                                            | 10             |          |
|                  | 천정        | · 중요한 거실의 천정 높이가 210cm 미만 또는 중요한 거실의 천정이 없는 것                                                         | 10             |          |
|                  | 개구부       | · 중요한 거실의 채광을 위해 필요한 개구부가 없는 것                                                                        | 10             |          |
| 구조의 노후 또는 파손의 정도 | 마루        | · 마루의 가로 들보가 내려 앉은 것<br>· 마루의 가로 들보가 몹시 내려 앉거나 마루가 경사진 것                                              | 10<br>15       | 100      |
|                  | 기초 토대     | · 기둥이 경사지거나, 토대 또는 기둥이 노후부패되고 파손된 것 등 대수리를 필요로 하는 것                                                   | 25             |          |
|                  | 기둥 또는 들보  | · 기초에 부동침하가 있는 것, 기둥의 경사가 심한 것, 들보가 썩었거나 파손된 것,<br>· 토대 또는 다수의 기둥이 노후부패 또는 파손된 것 등 큰 수리를 필요로 하는 것     | 50             |          |
|                  |           | · 기초, 토대, 기둥, 들보의 노후, 부패, 파손 또는 변형이 심해 붕괴위험이 있는 것                                                     | 100            |          |
|                  | 외벽 또는 경계벽 | · 외벽 또는 각 주택의 경계벽 마감재가 벗겨지거나 노후부패, 파손에 의해 기초가 노출된 것                                                   | 15             |          |
|                  |           | · 외벽 또는 각 주택의 경계벽 마감재가 벗겨지거나 노후 부패 또는 파손에 의해 매우 노출된 것 또는 벽체를 관통하는 구멍이 생긴 것                            | 25             |          |
| 방화 피난 상 구조       | 지붕        | · 지붕재의 일부가 벗겨졌거나 또는 어긋나서 비가 새는 것<br>· 지붕재가 심하게 벗겨진 것, 처마, 서까래 등이 썩은 것 또는 처마가 늘어진 것<br>· 지붕이 심하게 변형된 것 | 15<br>25<br>50 | 50       |
|                  | 외벽        | · 연소우려가 있는 외벽이 있는 것<br>· 연소우려가 있는 외벽의 수가 3 이상인 것                                                      | 10<br>20       |          |
|                  | 방화벽 경계벽   | · 방화상 필요한 방화벽, 각 주택의 경계벽, 이격벽 등이 불비하기 때문에 방화상 지장이 있는 것                                                | 10             |          |
|                  |           | · 방화상 필요한 방화벽, 각 주택의 경계벽, 이격벽 등이 현저히 불비하기 때문에 방화상 위험이 있는 것                                            | 20             |          |
|                  |           |                                                                                                       |                |          |
|                  |           |                                                                                                       |                |          |

〈표 19〉 계속

| 구분    | 평점 항목       | 평점기준                                                                                     | 평점       | 합계 최고 평점 |
|-------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|
|       | 지붕          | · 지붕이 가연성 재료로 된 것                                                                        | 10       |          |
|       | 복도 계단       | · 복도, 계단 등 피난에 필요한 시설이 불비되어 피난상 지장이 있는 것<br>· 복도, 계단 등 피난에 필요한 시설이 현저히 불비되어 피난상 위험이 있는 것 | 10<br>20 |          |
| 전기 설비 | 중요한 거실      | · 중요한 거실에 전등이 없는 것                                                                       | 20       | 30       |
|       | 공용          | · 공용주택의 공용부분에 전등이 없는 것                                                                   | 10       |          |
| 급수 설비 | 위치 급수원 수도   | · 수도 또는 우물이 주택내에 없는 것                                                                    | 10       | 30       |
|       |             | · 우물을 직접 이용하는 것                                                                          | 15       |          |
|       |             | · 빗물 등을 직접 이용하는 것                                                                        | 30       |          |
|       |             | · 수도를 공용으로 이용하는 것                                                                        | 10       |          |
|       |             | · 수도를 10호 이상 공용으로 이용하는 것                                                                 | 20       |          |
| 배수 설비 | 오수 우수       | · 오수의 배수단말이 하수통으로 된 것                                                                    | 10       | 30       |
|       |             | · 오수의 배수설비가 없는 것                                                                         | 20       |          |
|       |             | · 빗물통이 없는 것                                                                              | 10       |          |
| 부엌    | 유무 설비 사용    | · 부엌이 없거나 임시로 설치된 것                                                                      | 30       | 30       |
|       |             | · 부엌내에 수도가 없거나 설거지대에 배수접속이 되어 있지 않은 것                                                    | 10       |          |
|       |             | · 부엌내에 수도가 없고 설거지대에 배수접속이 되어 있지 않은 것                                                     | 20       |          |
|       |             | · 부엌을 공용으로 사용하는 것                                                                        | 10       |          |
|       |             | · 부엌을 10호 이상이 공용으로 사용하는 것                                                                | 20       |          |
| 변소    | 유무 위치 형식 사용 | · 변소가 주택내에 없거나 임시로 설치된 것                                                                 | 30       | 30       |
|       |             | · 변소가 주택내에 없는 것                                                                          | 10       |          |
|       |             | · 변소가 개량변소인 것                                                                            | 5        |          |
|       |             | · 변소가 개량변조 이외의 수세변조인 것                                                                   | 10       |          |
|       |             | · 변소를 공용으로 사용하는 것                                                                        | 10       |          |
|       |             | · 변소를 10호 이상이 공용으로 사용하는 것                                                                | 20       |          |

## ③ 공동주택에 대한 구조안전진단

앞서 제시한 노후·불량주택 내지는 노후·불량지역의 관점에서 안전 항목은 가장 중요한 비중을 차지한다. 그러나 공동주택의 경우는 보다 세심한 평가가 요구되며, 특히 현행 재건축 제도에서는 안전진단 결과가 재건축여부를 결정하는 가장 중요한 요소가 되고 있으므로, 이 제도를 재개발사업에 포함시키는 경우에도 별도의 평가가 요구된다.

따라서 안전진단에 있어서 현행 방식은 보완되어야 한다. 먼저 안전진단 기관이 현행 제도와 같이 1개 기관에 그칠 것이 아니라, 반드시 복수의 기관이 시행하는데 그 중 1개는 공공기관

(혹은 공익법인)이 맡도록 함으로써 안전진단의 객관성이 확보되도록 한다.

다음으로 구조, 설비, 단지환경 등에 대한 적절한 가중치 부여와 종합적인 판단기준 설정이 필요하다. 예를 들면 공동주택을 구조적으로는 계속 사용할 수 있는데, 설비 등의 노후화로 인해 재건축이 이루어지는 경우를 방지하기 위해서는 안전진단의 각 평가요소를 객관적으로 설정해야 하는 것이다. 실제로 설비는 대개 10년이 넘어서면 노후화 정도가 심해지고, 20년 이상 유지되는 경우는 거의 없다. 하지만 전체 건축비용 가운데 설비에 들어가는 비용은 20% 정도에 불과하다. 설비의 노후화 때문에 전체 주택을 재건축하는 것은 나머지 80%에 해당하는 건축부문에 투입된 자원이 낭비되는 결과를 낳는다.

특히 현행 공동주택에 안전진단이 주로 토목구조물을 대상으로 한 안전진단기준(시설물의 안전관리에 관한 특별법 제13조)을 적용함으로써, 주택의 특수성을 고려하지 못하고 있다. 따라서 재개발사업의 대상이 되는 주택에 대한 안전진단기준은 별도로 제시할 필요가 있다.

결국 이상의 내용을 종합할 때, 공동주택단지에 대한 종합적인 주거환경평가 요소는 개별 등에 대한 노후·불량의 판정과 단지규모, 혹은 지역규모의 노후·불량 판정 그리고 주변의 생활환경 평가가 종합되어야 한다. 그리고 개별 동과 지역단위의 노후·불량도 평가과정에서 구조안전상의 심각한 문제점이 예상될 때는 정밀 구조안전진단을 실시해야 한다. 따라서 종합적인 주거환경평가는 ① 개별적 요인, ② 지역적 요인, ③ 환경적 요인 및 ④ 개별적·지역적 안전요인을 보완해서 평가하는 정밀안전진단으로 구성된다고 할 수 있다(표 20 참조).

### (3) 공공참여의 확대

주택건설촉진법에서는 기존의 주택소유자가 설립한 재건축조합만이 재건축사업을 할 수 있는데, 이는 재건축사업의 본질을 도시개발사업으로 파악하지 아니하고 “내 집을 내가 다시 짓는”식의 집단적인 건축행위로 파악하고 있는 것이라 하겠다. 이와 같이 재건축사업의 시행자를 재건축조합으로 한정하고 있기 때문에 재건축사업의 시행여부가 기존 주택소유자의 이윤추구 동기와 사업수행능력에 의하여 좌우되게 된다. 따라서 재건축사업의 수익성이 인정되지 아니하고 재건축조합이 사업수행능력을 갖추고 있지 아니한 경우에는 아무리 재건축이 시급한 실정이라고 하더라도 재건축을 추진할 방법이 전혀 없게 된다. 또한 기존의 주택소유자는 재건축사업에 대한 전문지식이나 경험을 가지고 있지 아니하므로 재건축사업을 전적으로 주택소유자에게 맡기는 것은 소수의 재건축브로커가 농간을 부리거나 시공회사가 주택소유자를 제쳐놓고 실속을 챙길 수 있는 토양이 되기도 한다. 최근에는 재개발이나 재건축사업에서 각종 비리가 심각하고 주민들이 추진과정에 대한 신뢰를 갖기 어려워져서, 사업의 진행을 공공이 대행해 주기를 바라는 경우도 늘고 있다.

공동주택 재건축사업을 주택개량 재개발사업으로 하게 되면 토지소유자 또는 재개발조합의 지방자치단체·대한주택공사·지방공사 등이 시행자가 될 수 있어, 위와 같은 문제가 상당히 해소될 것이라 판단된다. 그리고 재건축사업이 필요함에도 여러 가지 이유로 사업이 이뤄

〈표 20〉 공동주택 주거환경평가 요소

| 구분      | 평가요소                                                                                                                        |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 개별적 요인  | ① 동별 구조적 안전 및 노후도<br>② 설비의 노후화 및 결핍상태<br>③ 난방방식<br>④ 건물의 가격과 수선유지비 및 관리비용에 관한 사항<br>⑤ 안전에 관한 위험요소<br>⑥ 기타 사항                |
| 지역적요인   | ① 재해위험 여부<br>② 개별적 요인에 의한 불량주택의 비율<br>③ 재건축에 따른 토지이용도 및 경제성 판단<br>④ 도시미관<br>⑤ 주변지역 토지이용 상황과의 부적합성<br>⑥ 구역면적의 적정성<br>⑦ 기타 사항 |
| 환경적 요인  | ① 소음, 진동, 분진, 악취 등의 생활환경침해 요인<br>② 위해업소 등의 주거기능 침해요소<br>③ 채광, 환기불량<br>④ 배수, 하수처리 상태<br>⑤ 분뇨, 쓰레기 등 폐기물 처리상태<br>⑥ 기타 사항      |
| 정밀 안전진단 | 개별적, 지역적 요인에서 발견된 안전위해 요소에 대한 정밀한 판단                                                                                        |

지지 못하는 지역이나 재해의 위험 등 사업의 수행이 특히 시급한 경우에 대해서는 공공이 직접 참여할 수 있게 될 것이다. 또한 재개발사업의 원활하고 공명한 추진을 위해 사업주체의 업무추진행정을 공공이 대행하는 방안도 검토할 필요가 있다.

#### (4) 재건축조합의 설립과 운영 및 재건축결의

재건축사업에 따른 부동산 투기나 사회적 갈등은 매우 심각하다. 재건축사업에서 이러한 문제가 발생하는 원인은 복잡한 사업절차 때문에 일반인들은 관심을 기울이기 어렵고 소수에 의해 사업이 추진되고 여러 가지 부정적인 방법이 동원되기 때문이다. 즉 재건축조합의 구성원인 기존 주택의 소유자들 대부분이 전혀 사업 시행경험이 없는 경우가 많은데도 불구하고 주택건설촉진법에서는 재건축조합의 운영을 전적으로 조합원의 자율에 맡기고 있다. 이 결과 재건축조합의 임원들이 재건축조합이 운영을 전횡할 수 있는 원인의 하나가 되고 있다.

재건축사업을 주택개량 재개발사업으로 전환하게 되면 재개발조합의 설립·운영과 임원의 자격, 임원에 대한 가중처벌 등 구체적인 규정을 두고 있기 때문에 이러한 문제는 해소될 것이라 판단된다. 또한 공동주택을 재건축하고자 하는 경우에는 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률에 의한 재건축결의를 거쳐야 하는데, 공동주택 재건축을 재개발사업으로 시행하는 경우

에도 역시 재개발사업에 관한 시행인가를 신청하기전에 미리 재건축결의를 거쳐야한다. 그러나 재개발조합의 경우에는 설립이나 절차와 사업시행인가절차가 분리되어 있으므로 재건축사업을 위한 재개발조합의 난립이 우려된다. 따라서 설립인가 이전에 집합건축물의 소유 및 관리에 관한 법률에 의한 재건축결의가 이루어져야 할 것이다.

#### (5) 기반시설의 확충

재건축으로 인한 기반시설 부족의 원인은 용적률의 증대 뿐만 아니라 급격한 세대수의 증가에 있으며, 이는 당해 주택단지는 물론 그 주변지역의 주거환경을 악화시키고 있다.

이를 방지하기 위하여 재개발구역지정시 “공공시설 및 도시계획시설의 설치 및 정비에 관한 계획”에 기반시설에 관한 사항을 포함시키거나 구역의 규모에 따라 상세계획을 시행하도록 함으로써 세대수증가에 따른 기반시설 확충계획이 포함되면 공동주택단지의 재건축사업으로 인하여 기반시설이 부족하게 되는 경우에 대한 대책을 미리 강구할 수 있게 될 것이다.

### 3. 재개발 및 상세계획시행 규모기준

주택은 공공재이기 때문에 단순한 상품으로 취급할 수 없는 특수성이 있다. 따라서 비록 개인 소유의 주택이라하더라도 그것의 사용 및 개발이 공공의 이익을 해칠 경우에는 밀도, 경관, 교통 및 환경영향에 대한 규제가 필요하다. 이같은 측면에서 현재 무분별하게 진행되고 있는 재건축사업에 대한 도시적 규제가 요망된다.

이같은 전제에서 재건축사업이 재개발사업에 통합되면, 재개발기본계획을 통해 밀도, 층고 등을 비롯하여 기반시설 공급의 문제까지 보다 계획적으로 대응할 수 있을 것이다. 하지만 현행 법규에 의한 재개발기본계획은 충분한 법적 구속력을 가지고 있지 못하기 때문에 실제 사업에서 그대로 실시할 것을 기대하기 힘들다. 따라서 재개발구역을 상세계획구역으로 지정할 수 있도록 하고 있는 현행 도시계획법에 따라 개발의 파급효과가 주변지역에 많은 영향을 줄 것이라고 판단되는 재개발사업(일정규모 이상의 기존 재건축사업)에 대해서는 건폐율·용적률·높이·층수·규모별 비율 등에 대한 제어가 가능한 상세계획을 수립하여 보다 자세한 사업내용을 제시하는 것이 바람직하다고 판단된다.

#### (1) 재개발사업으로 전환되는 재건축사업 규모기준

재건축 사업을 재개발 사업에 통합하고 이에 대한 상세계획을 수립하기 위해서는 “어느 정도 규모의 재건축사업을 재개발사업으로 할 것이냐?” 하는 문제와 “어느 정도 규모 이상의 재개발을 상세계획수립 대상으로 할 것이냐?”에 대한 기준의 마련이 필요할 것이다.

재건축사업을 재개발법의 의거한 도시계획사업으로 하려면 재건축대상이 되는 공동주택단지의 규모가 도시계획을 수립할 만한 규모가 되어야 하며, 이 규모에 미달되는 공동주택단지는 현재와 같이 주택건설촉진법에 의한 재건축사업에 의하여 추진하도록 하여야 할 것이다. 주택개량 재개발에 의한 재건축사업과 주택건설촉진법에 의한 재건축사업을 구분하는 기준설정에

는 거주 세대수, 대상지의 규모, 주택건설기준에 따른 단지내 시설 등을 기준으로 하여 재개발법에 의한 개발과 재건축에 의한 개발로 구분하고자 한다. 기준설정을 위해 기존 재건축의 추세를 보아 1차적 대상이 될 것으로 판단되는 서울시내 5층 이하 아파트에 대한 전수조사와 현재 재건축사업을 위해 조합설립인가를 신청하였거나 사업이 완료된 조합, 서울시 주택개량 재개발사례에서 나타나고 있는 규모 및 세대수를 기준으로 하여 설정하도록 하였다.

#### ① 서울시 5층이하 아파트를 기준으로 하는 경우

재건축사업의 우선적 대상이 되는 서울시내의 5층 이하 아파트를 전수조사한 결과, 단지별 세대수를 기준으로 하위 10%에 있는 단지의 최대규모는 약 70세대 정도이며, 하위 20%의 경우 약 95세대 정도로 나타났다. 그러나 70세대 정도의 규모는 기존 연립주택 재건축의 약 70%정도를 차지하며, 95세대의 규모는 약 80%를 차지하고 있어 이를 기준으로 할 경우 향후 연립주택의 재건축은 규제할 방법이 없게 된다. 따라서 기존 세대수와 대지규모를 감안하여 서울시 5층 이하 아파트의 하위 10%의 평균치인 50세대를 기준으로 하는 방안을 설정할 수 있다.

#### ② 서울시 주택개량 재개발 사업을 기준으로 하는 경우

서울시에서 시행된 주택개량 재개발 사례에 나타난 사업규모 중 하위 10%와 20%의 평균세대수와 대지규모는 각각 68세대, 4,700m<sup>2</sup>(1,420평)와 73세대, 9,000m<sup>2</sup>(2,730평)로 나타나고 있다. 이를 서울시에서 지금까지 시행된 재건축 사업과 비교해 보면, 면적기준(총 개층 면적규모를 알 수 있는 135개)으로는 하위 25%를 제외한 75% 정도와 재건축이 가장 활성화된 연립주택의 세대수를 기준으로 하는 하위 170개를 제외한 약 30% 정도가 재개발 사례기준치 이상을 나타내고 있다.

그러나 기존 재개발사업단위의 규모는 비교적 재건축사업이나 기존 주택단지보다 크며, 그 경계가 도로나 하천, 행정단위 등으로 구분되어 있어 필지경계를 기준으로 하는 재건축사업에 비해 그 경계가 분명함에 따라 개발에 따른 주변 영향이 재건축에 비해 덜한 점을 감안할 때, 약 70세대 정도를 기준으로 하는 방안을 설정할 수 있다.

#### ③ 현재까지 진행된 재건축사업을 기준으로 하는 경우

현재 진행되고 있는 재건축사업의 추세에 따르면 기존 세대수의 약 3배 정도가 건설되는 점을 고려하여 재건축사업이후 공동주택관리령에 의한 공동관리가 300세대 이상의 규모가 될 100세대를 기준으로 하는 방안을 고려할 수 있다. “100세대”를 기준으로 하는 경우에는 기존 서울시 5층 이하 아파트의 총 660개의 단지 중 약 60%에 해당하는 400여개의 단지가 재개발 대상에서 제외될 뿐만 아니라 재건축이 가장 활발한 소규모 연립주택단지의 경우, 재개발에 대해서는 전혀 규제할 수 없게 된다.

따라서 재건축사업을 주택개량 재개발사업으로 하는 취지를 관철하기 위해서는 가급적 많은 재건축사업을 주택개량 재개발사업에 포함시킬 필요가 있다는 점을 고려한다면 50세대~70세대의 범위안에서 도시계획수립이 가능한 규모로 정하는 것이 타당할 것으로 판단된다(표21,

〈표 21〉 주택건설기준 등에 관한 규정에 따른 주택단지내 부대복리 시설 기준

| 시설/호수             | 20      | 50                                                                              | 100                                                   | 300                                                             | 500                                                                  | 1,000                                                                    | 2,000                       | 2,500                                 | 3,000 | 5,000                                | 비고 |
|-------------------|---------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|-------|--------------------------------------|----|
| 노인정               | —       |                                                                                 | 100세대 이상(15m <sup>2</sup> ), 300세대 이상50m <sup>2</sup> |                                                                 |                                                                      |                                                                          |                             |                                       |       |                                      |    |
| 어린이놀이터            | —       | 시군지역은 면적이 200m <sup>2</sup> 이상일 때 (매세대당 0.7m <sup>2</sup> )                     |                                                       |                                                                 |                                                                      |                                                                          |                             |                                       |       | 100세대 이하인근300M 내에<br>공원, 놀이터 있을 때 예외 |    |
| 유치원               | —       |                                                                                 | 1,000세대 이상의 경우 부지 확보                                  |                                                                 |                                                                      |                                                                          |                             |                                       |       |                                      |    |
| 국민학교              | —       |                                                                                 |                                                       |                                                                 |                                                                      |                                                                          |                             | 근린주구에 1개                              |       |                                      |    |
| 중·고등학교            |         |                                                                                 |                                                       |                                                                 |                                                                      |                                                                          |                             |                                       |       | ○                                    |    |
| 동사무소, 파출소,<br>우체국 | —       |                                                                                 |                                                       |                                                                 |                                                                      |                                                                          |                             | 3,000세대 이상 500m <sup>2</sup> 이상의 대지확보 |       |                                      |    |
| 주민<br>운동<br>시설    | 운동장     | —                                                                               |                                                       |                                                                 | 300m <sup>2</sup> 의 배구, 농구장(500세대 이상은 200세대마다 50m <sup>2</sup> 더한크기) |                                                                          |                             |                                       |       |                                      |    |
|                   | 정구장·수영장 | —                                                                               |                                                       |                                                                 |                                                                      | 수영장, 정구장설치(단지의 1/2 이상이 전용면적 60m <sup>2</sup> 이하일 때<br>핸드볼, 농구, 배구장으로 대체) |                             |                                       |       |                                      |    |
|                   | 축구, 야구장 | —                                                                               |                                                       |                                                                 |                                                                      |                                                                          | 2,000세대 넘는1,000세대마다 정구장1면추가 |                                       |       |                                      |    |
|                   | 청소년수련관  | —                                                                               |                                                       |                                                                 |                                                                      |                                                                          |                             |                                       |       | 3,000m <sup>2</sup> 이상대지 확보          |    |
| 관리소               | —       | 매세대당 0.05m <sup>2</sup> 더한것: 면적이 100m <sup>2</sup> 이상이면100m <sup>2</sup> 으로 한다. |                                                       |                                                                 |                                                                      |                                                                          |                             |                                       |       |                                      |    |
| 공중변소              | —       |                                                                                 | 500세대 이상일 때 남녀구분                                      |                                                                 |                                                                      |                                                                          |                             |                                       |       |                                      |    |
| 조경                | —       |                                                                                 |                                                       | 300-500세대 1개소, 500이상 500세대마다 1개소(공동주택면적의 1/3조경)                 |                                                                      |                                                                          |                             |                                       |       |                                      |    |
| 지하주차장             | —       |                                                                                 |                                                       | 300세대 이상 공동주택면적의 3/10을 지하주차장 설치(전용면적 85m <sup>2</sup> 이상은 5/10) |                                                                      |                                                                          |                             |                                       |       |                                      |    |
| 가스저장소             | —       |                                                                                 |                                                       |                                                                 | 가스저장시설설치                                                             |                                                                          |                             |                                       |       |                                      |    |



〈표 22〉 기존 재개발, 재건축(연립주택), 서울시내 5층 이하 아파트 현황 비교표

| 세대수         | 재개발 |    |            |                  | 재건축-연립 |     |            |                  | 서울시내 5층이하 APT 현황 |     |            |                  |
|-------------|-----|----|------------|------------------|--------|-----|------------|------------------|------------------|-----|------------|------------------|
|             | 단지수 | 누계 | 백분율<br>(%) | 백분율<br>누계<br>(%) | 단지수    | 누계  | 백분율<br>(%) | 백분율<br>누계<br>(%) | 단지수              | 누계  | 백분율<br>(%) | 백분율<br>누계<br>(%) |
| 20 이하       | 0   | 0  | 0          | 0                | 11     | 11  | 4.42       | 4.42             | 1                | 1   | 0.15       | 0.15             |
| 21-30       | 0   | 0  | 0          | 0                | 48     | 59  | 19.28      | 23.69            | 7                | 8   | 1.06       | 1.21             |
| 31-40       | 1   | 1  | 1.04       | 1.04             | 39     | 98  | 15.66      | 39.36            | 18               | 26  | 2.72       | 3.93             |
| 41-50       | 4   | 5  | 4.17       | 5.21             | 38     | 136 | 15.26      | 54.62            | 18               | 44  | 2.72       | 6.66             |
| 51-60       | 2   | 7  | 2.08       | 7.29             | 20     | 156 | 8.03       | 62.65            | 19               | 63  | 2.87       | 9.53             |
| 61-70       | 0   | 7  | 0          | 7.29             | 14     | 170 | 5.62       | 68.27            | 15               | 78  | 2.27       | 11.8             |
| 71-80       | 0   | 7  | 0          | 7.29             | 15     | 185 | 6.02       | 74.3             | 24               | 102 | 3.63       | 15.43            |
| 81-90       | 0   | 7  | 0          | 7.29             | 10     | 195 | 4.02       | 78.31            | 15               | 117 | 2.27       | 17.7             |
| 91-100      | 1   | 8  | 1.04       | 8.33             | 9      | 204 | 3.61       | 81.93            | 32               | 149 | 4.84       | 22.5             |
| 101-150     | 7   | 15 | 7.29       | 15.63            | 26     | 230 | 10.44      | 92.37            | 116              | 265 | 17.55      | 40.09            |
| 151-200     | 3   | 18 | 3.13       | 18.75            | 5      | 235 | 2.01       | 94.38            | 58               | 323 | 8.77       | 48.87            |
| 201-250     | 6   | 24 | 6.25       | 25               | 6      | 241 | 2.41       | 96.79            | 45               | 368 | 6.81       | 55.67            |
| 251-300     | 5   | 29 | 5.21       | 30.21            | 2      | 243 | 0.8        | 97.59            | 33               | 401 | 4.99       | 60.67            |
| 301-350     | 6   | 35 | 6.25       | 36.46            | 0      | 243 | 0          | 97.59            | 16               | 417 | 2.42       | 63.09            |
| 351-400     | 5   | 40 | 5.21       | 41.67            | 2      | 245 | 0.8        | 98.39            | 24               | 441 | 3.63       | 66.72            |
| 401-450     | 3   | 43 | 3.13       | 44.79            | 1      | 246 | 0.4        | 98.8             | 9                | 450 | 1.36       | 68.08            |
| 451-500     | 6   | 49 | 6.25       | 51.04            | 0      | 246 | 0          | 98.8             | 18               | 468 | 2.72       | 70.8             |
| 501-600     | 11  | 60 | 11.46      | 62.50            | 0      | 246 | 0          | 98.8             | 9                | 477 | 1.36       | 72.18            |
| 601-700     | 5   | 65 | 5.21       | 67.71            | 0      | 246 | 0          | 98.8             | 14               | 491 | 2.12       | 74.28            |
| 701-800     | 3   | 68 | 3.13       | 70.88            | 0      | 246 | 0          | 98.8             | 21               | 512 | 3.18       | 77.46            |
| 801-900     | 1   | 69 | 1.04       | 71.88            | 0      | 246 | 0          | 98.8             | 25               | 537 | 3.78       | 81.24            |
| 901-1,000   | 1   | 70 | 1.04       | 72.92            | 0      | 246 | 0          | 98.8             | 9                | 546 | 1.36       | 82.6             |
| 1,001-2,000 | 17  | 87 | 17.71      | 90.68            | 0      | 246 | 0          | 98.8             | 35               | 581 | 5.3        | 87.9             |
| 2,001-3,000 | 4   | 91 | 4.17       | 94.7             | 0      | 246 | 0          | 98.8             | 25               | 606 | 3.78       | 91.6             |
| 3,001-4,000 | 0   | 91 | 0          | 94.79            | 0      | 246 | 0          | 98.8             | 13               | 619 | 1.97       | 93.65            |
| 4,001-5,000 | 0   | 91 | 0          | 94.79            | 0      | 246 | 0          | 98.8             | 10               | 629 | 1.51       | 95.16            |
| 5,001 이상    | 0   | 91 | 0          | 94.79            | 0      | 246 | 0          | 98.8             | 25               | 654 | 3.78       | 98.94            |
| 기타          | 5   | 96 | 5.21       | 100              | 3      | 249 | 1.2        | 100              | 7                | 661 | 1.06       | 100              |
| 합계          | 96  |    | 100        |                  | 249    |     | 100        |                  | 661              |     | 100        |                  |

그림 1 참조).

## (2) 상세계획수립 단지규모 기준

재개발구역을 지정할 때에 건폐율·용적률·높이·층수·규모별 비율 등에 관한 기본계획을 함께 수립하도록 되어 있으므로 재건축사업을 재개발사업으로 하게 되면 재건축사업의 시행에 따른 건폐율·용적률 등에 대한 시비가 많이 줄어들 것으로 예상된다. 그러나 재건축하고자 하

는 지역이 대규모 주택단지인 경우에는 이에서 한걸음 더 나아가 당해 지역을 상세계획구역으로 지정하여 상세계획을 수립하도록 함으로써 개별 건축물의 위치 및 규모를 일일이 측정하는 것이 도시의 계획적인 개발·정비라는 측면에서 보다 효과적이며 건폐율·용적률 등에 대한 시비가 발생할 소지를 제거하는 것이 될 것이다. 물론 도시계획법 제20조의 3 제2항에 재개발구역을 상세계획구역으로 지정할 수 있도록 되어 있으나, 그렇다고 하여 재개발구역이 자동적으로 상세계획구역이 되는 것은 아니므로 대규모 공동주택단지를 재개발하는 경우 당해 재개발구역을 반드시 상세계획구역으로 지정하여 상세계획을 수립하도록 한다.

상세계획구역으로 지정하여야 하는 공동주택단지의 규모를 정함에 있어서는 ① 재개발이후 공동주택관리령에 의하여 공동관리를 하여야 하는 300세대를 기준으로 하는 방안과 ② 최소단위의 교육시설이라고 할 수 있는 유치원을 의무적으로 설치하여야 하는 규모인 1,000세대를 기준으로 하는 방안을 검토할 수 있는데, 상세계획수립으로 인한 효과를 생각할 때에는 300세대를 기준으로 하는 것이 바람직하겠지만, 실제로 상세계획을 수립하여야 하는 지방자치단체의 업무부담을 고려한다면 규모를 다소 상향조정할 수 있을 것이다(표21, 표22, 그림1 참조).

#### IV. 결 론

그동안 재건축사업은 택지난을 겪고 있는 대도시에 주택공급을 늘린 효과는 있지만, 민간이 경제적 수익성에 근거하여 공동주택을 무분별하게 철거하고 고층·고밀로 개발함으로써 주택자원의 조기멸실과 도시계획적으로 부정적인 외부효과를 양산해왔다. 이러한 부정적 영향은 현재 재건축사업을 규정하고 있는 법률이 주택건설촉진법이라는 것에서 단적으로 나타나듯이, 우리나라의 전반적인 주택문제와 주택정책과 무관하지 않다. 즉 낡은 주택을 고쳐 짓는 일을 우리는 ‘주택건설촉진’의 차원에서 인식함으로 인해 재개발·재건축사업의 본래 취지라 할 수 있는 주거환경의 개선과 도시공간구조의 조정, 공공시설의 확보보다는 어떻게 하면 ‘큰’ 평수의 주택을 ‘많이’ 지을 것인가가 최대 관심사였던 것이다.

그러나 이제는 재건축사업에 대한 시각을 주택공급의 수단으로 볼 것이 아니라 주거환경의 질이 우선되고 삶의 질을 높이는 차원에서 재건축을 새로이 바라보아야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 재건축사업이 공공성과 공익성을 우선으로 하는 사업으로 전환되어야 할 필요가 있다. 따라서 현행 재건축 제도개선에서 가장 중요한 점은 재건축대상 선정의 객관적이고 합리적인 기준설정과 도시계획적인 규제와 장려가 가능한 제도로의 전환이라 할 것이다.

본 연구에서는 현행 재건축사업의 제도개선 측면에서 크게 3가지의 개선방안을 모색하였다. 첫째, 공동주택의 재건축사업은 그 취지와 시행 현황 및 문제점과 관련법규를 검토해 볼때 본질적으로 주택개량 재개발사업과 별다른 차이점이 없으며, 재개발 사업으로 전환되더라도 지구지정 및 조합의 설립과 결의등 사업진행을 위한 법규상에서도 별다른 차이점이 없이 주거환

경이나 기반시설등 도시적 악영향을 최소화 시킬 수 있을 것으로 예상되었다. 물론 현재의 재개발사업도 도시계획적 차원에서 여러 가지 미비점을 안고 있는 것이 사실이다. 하지만 주택개량재개발 사업이나 재건축은 도시공간에 미치는 영향이 비슷하고, 주택개량 재개발사업이 재건축보다 부정적 외부효과를 내부화할 수 있는 수단이라는 점을 고려할 때 양자 모두 도시계획사업으로 규정하는데 별다른 어려움은 없을 것이다. 둘째, 현재 시행되고 있는 안전진단 평가와 관련하여 단순히 건축물의 구조적 노후·불량 여부만을 판정할 것이 아니라, 개별주택의 노후·불량정도를 판정한 뒤, 각 주택과 공동주택들이 밀집된 일단의 단지에 대한 종합적인 '주거환경평가'를 제안하였다. 또한 평가의 공정성과 객관성을 유지하기 위해 복수의 기관에 의한 평가가 이루어져야 할 것이다. 셋째, 재개발사업으로 전환되어 실시될 대상규모 선정을 위해 향후 재건축대상이 될 것으로 예상되는 서울시 5층이하의 아파트와 재건축사업의 사례를 기존 재개발사업규모와 비교하였다. 이 결과 서울시내의 5층이하 아파트의 약 90%와 현재 재건축이 가장 활발한 연립주택의 약 40%에 해당하는 50세대를 재개발사업의 기준으로 제안하였다. 현재의 모든 재건축대상 주택을 재개발사업으로 전환하기에는 세대수나 대지규모등 도시계획적 차원에서의 접근이 어려운 소규모 주택단지에 대해서는 재건축사업으로 추진하고, 50세대 이상의 단지는 재개발사업으로 전환하여 추진토록 함으로써 재건축으로 인한 도시문제의 최소화를 기하도록 하여야 할 것이다. 또한 현행 재개발지구지정에 따라 시행되고 있는 재개발기본계획은 충분한 법적 구속력을 가지지 못하기 때문에 계획의 효과를 기대하기 어려운 실정임을 감안하여, 기존 300세대 이상인 주택단지에 대해 상세계획의 도입을 적극 검토하도록 하는 방안도 적극 고려되어야 한다.

본 연구는 도시재개발법의 기존 체계를 존중할 필요가 있다는 측면과 재건축사업의 진행속도를 감안하여 최소한의 법률개정을 전제로 재건축사업이 기존의 주택개량 재개발사업으로 전환되기 위한 범위에 한정하도록 하였다. 그리고 연구의 기본방향이 공동주택 재건축에 대한 통제를 강화하여 재건축사업이 도시정비의 틀 안에서 이루어지도록 하려는 것이므로 법적 효력과 그 성과를 거두기 위해서는 재건축사업 대상지역의 주민, 관계 행정기관, 건설업체 등 이해관계인의 의견을 집약하는 보다 많은 노력이 필요할 것이다.

## 참고자료

- 건설부, 1994, 『공동주택의 재건축실태와 수명연장 방안 연구』  
 경제정의실천시민연합, 1995, 『우리 서울 이렇게 바꾸자』, 비봉출판사  
 고은형 외, 1996, "재건축대상 아파트의 실태와 주거자의 의식에 관한 연구" 『대한건축학회 논문집』, 제12권 1호, 대한건축학회  
 국토개발연구원, 1987, 『공동주택의 효율적 유지관리제도 연구』

- 국토개발연구원, 1990, 『주택공급확대를 위한 효율적 토지이용방안 연구』
- 국토개발연구원, 1994, 『2000년대를 대비한 도시정책의 방향 — 도시환경의 질적 개선을 위한 제안—』
- 국토개발연구원, 1995, 『주택관련제도의 정비』
- 권영덕, 1995, “서울시 주택시가지의 재개발·정비의 문제점과 개선방향”, 『생활의 질 — 주택 21』, 대한주택공사
- 김수현, 1994, “계속되는 재개발문제와 그 해결방향”, 한국공간환경연구회 편, 『공간과 사회』, 제3호
- 김우성, 1996, “현행 재건축사업이 초래한 도시파괴 사례”, 『주택공급 논리에 파괴되는 우리나라 도시 — 서울시 재개발·재건축에 의한 주택건설과 관련하여 —』, 서울대학교 환경대학원/환경계획연구소
- 대한건설협회, 1994, 『재개발·재건축 추진체계 조사보고』
- 대한주택공사, 1993, 『도시재개발법령 개정방안연구』
- 대한주택공사, 1994, 『재건축제도의 문제점과 개선과 주공의 참여방안 연구』
- 대한주택공사, 1995, 『생활의 질 — 주택 21』
- 대한주택공사, 1996, 『민간업체 재개발·재건축 실태조사 연구』
- 문홍길, 1994, “노후 아파트단지의 재적응 모형에 관한 연구”, 성균관대학교 박사논문
- 배순석, 1993, “재건축의 정책적 파급효과와 향후 정책방향”, 『공동주택 재건축의 제도 및 정책에 관한 토론회 결과보고서』, 한국건설기술연구원
- 배순석, 1995, “공동주택 재건축과 관련된 제도 고찰”, 『건축』, 제39권 3호, 대한건축학회
- 배순석, 1995, “주택개량재개발사업의 문제점과 개선방향”, 『국토정보』
- 백인길, 1995, “공동주택 재건축의 개발기준 개선방안에 관한 연구 — 개발이익을 중심으로”, 서울대학교 박사논문
- 변영진, 1996, “바람직한 재건축을 유도하기 위한 공공부문의 역할”, 『주택공급 논리에 파괴되는 우리나라 도시 — 서울시 재개발·재건축에 의한 주택건설과 관련하여 —』, 서울대학교 환경대학원/환경계획연구소서울대학교 환경대학원/환경계획연구소, 1996, 『주택공급 논리에 파괴되는 우리나라 도시 — 서울시 재개발·재건축에 의한 주택건설과 관련하여 —』
- 서유석, 1994, “노후아파트 재건축에 관한 연구”, 서울대학교 석사논문
- 안건혁, 1995, “한국 대도시권 주거지 개발밀도 추이와 주거환경계획상의 과제”, 『생활의 질 — 주택 21』, 대한주택공사
- 양갑, 1995, “서울시의 재건축 실적과 현황”, 『건축』, 제39권 3호, 대한건축학회
- 양재섭, 1995, “노후공동주택 재건축 사업에 대한 소고”, 『서울시정연포럼』, 제13호
- 임상돈, 1993, “기술, 제도적 관점에서 본 재건축제도의 문제와 개선방향”, 『공동주택 재건축

- 의 제도 및 정책에 관한 토론회 결과보고서』, 한국건설기술연구원
- 임상돈, 1993, “노후주택재건축제도의 개선방안”, 『주택연구』, 한국주택학회
- 장성수, 1992, “현행 도시재개발제도의 문제점과 개선방안”, 『토지연구』, 한국토지개발공사
- 장성수·윤혜정, 1995, “‘분배적 정의’ 개념에서 본 재건축사업의 문제점 — 존 롤즈의 정의론적 관점에서—”, 『건축』, 제39권 3호, 대한건축학회
- 전상영, 1994, “공동주택 재건축제도와 개선방안에 관한 연구”, 『새서울터전』, 서울특별시
- 조주현, 1994, “서울시의 재개발/재건축 — 추진상의 문제점과 개선방향 —”, 『서울시의 주택문제와 도시개발방향』, 서울시립대학교
- 조주현, 1994b, 『도시불량주택 재개발의 문제점과 개선방향』, 도시문제연구회 정책세미나자료
- 주택정보사, 1995, 『재건축사업실무편람』
- 천현숙, 1994, “재건축의 경제적 요인과 정책개선방안”, 『국토연구』, 제21권, 국토개발연구원
- 천현숙, 1994, “재건축제도의 문제점과 개선방안”, 『주택금융』, 제168호.
- 최병선, 1996, “무절제한 재건축 성행의 근본원인과 그 대안”, 『주택공급 논리에 파괴되는 우리나라 도시 — 서울시 재개발·재건축에 의한 주택건설과 관련하여 —』, 서울대학교 환경대학원/환경계획연구소
- 최영대, 1995, “공동주택 재건축의 당위성”, 『건축』, 제39권 3호, 대한건축학회
- 하성규, 1995, 『주택정책론』 전정판, 박영사
- 한국건설기술연구원, 1993, 『공동주택 재건축의 제도 및 정책에 관한 토론회 결과보고서』
- 한국건설기술연구원, 1994, 『재건축을 위한 주택의 진단·평가지침』